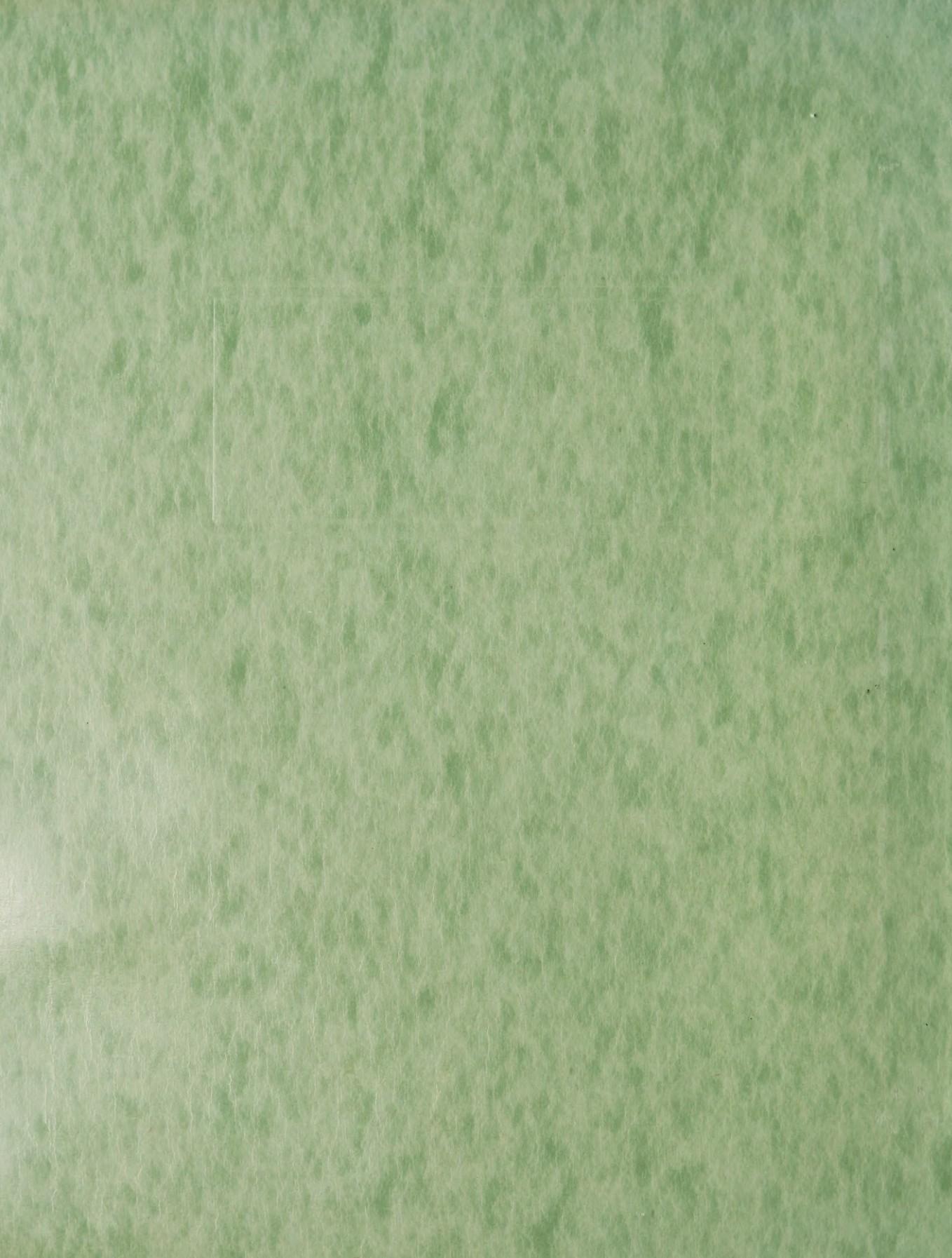


Government
Publications

CAI
PM 10
- 1988
E 34





LES CONFÉRENCES DES PREMIERS MINISTRES

Stuart MacKinnon
Secrétaire,
Conférences intergouvernementales canadiennes

Rédigé en vue d'un exposé devant la Fifth
Conference on Public Policy and Administrative
Studies, Université de Guelph,
le 22 avril 1988



LES CONFÉRENCES DES PREMIERS MINISTRES¹

L'importance de la CPM au sein du fédéralisme canadien

De nos jours, la Conférence fédérale-provinciale des Premiers ministres, ou la CPM, est perçue et reconnue comme une part intégrante de l'administration publique au Canada. Le récent Accord du Lac Meech l'a d'ailleurs mis en relief. Toutefois, il n'en a pas toujours été ainsi. Le Canada avait presque 40 ans et le XX^e siècle avait débuté depuis un certain temps lorsque la première réunion fédérale-provinciale des chefs de gouvernements a été tenue. Ce n'est que durant la Crise des années 30 que ces conférences ont commencé à avoir lieu avec une certaine régularité.

Comment la CPM a-t-elle acquis une telle importance à l'intérieur du fédéralisme canadien, alors qu'au moment de la Confédération on n'avait pas veillé ni même apparemment songé à en faire un élément du nouveau régime fédéral?² Pour tenter de répondre à cette question, il faut se reporter en 1867 pour examiner ce qui était alors l'état de la fédération.

Au départ, on s'attendait à ce que chaque ordre de gouvernement, qu'il soit fédéral ou provincial, exerce des pouvoirs précis et constitue l'autorité suprême dans sa sphère de compétence. Le mécanisme destiné à régler les différends qui pourraient surgir ne résidait pas dans un processus de consultation et de coordination officiel, mais plutôt dans des dispositions qui attribuaient un pouvoir de contrôle prépondérant au gouvernement central. C'est ainsi qu'au cours des premières années, le gouvernement fédéral usa beaucoup de ses pouvoirs de

1 Étant donné le besoin de mentionner l'expression "Conférence(s) des Premiers ministres" partout dans le texte, le sigle "CPM" est utilisé en guise d'abréviation.

2 Même si la Confédération proprement dite est le fruit d'une série de conférences intergouvernementales qui présentent une certaine analogie avec les CPM.

désaveu et de réserve pour invalider des lois provinciales.³ L'élargissement des pouvoirs des provinces et l'accroissement de la taille des gouvernements et de la complexité de leur mission sont deux des principaux facteurs qui ont modifié la réalité initiale et qui ont fait que l'on aie davantage recours aux CPM.

Le premier facteur découle en grande partie des interprétations données par les tribunaux à la fin du XIX^e siècle. Les tribunaux, sous l'influence du Comité judiciaire du Conseil privé, ont donné un sens large aux pouvoirs provinciaux, restreignant les pouvoirs du gouvernement fédéral dans la même mesure. Par ailleurs, au fil des ans, le gouvernement a eu de moins en moins recours à ses pouvoirs de désaveu et de réserve, résultat d'une évolution de l'attitude du public à l'égard des deux ordres de gouvernement.

Le deuxième facteur est le résultat non seulement d'un accroissement du degré de complexité de la société, mais également d'un élargissement du rôle des gouvernements dans la société. L'un des volets particulièrement importants à cet égard a été celui des relations fiscales entre les gouvernements fédéral et provinciaux, et l'utilisation du pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral pour corriger le déséquilibre entre l'extension des pouvoirs des provinces et l'assiette fiscale limitée de ces dernières ainsi que pour répondre aux nouvelles demandes dirigées vers le secteur public.

Avec l'évolution de la ligne de démarcation entre les sphères de compétence respectives et avec l'accroissement énorme de l'activité des gouvernements fédéral et provinciaux, le risque de mésentente devenait plus grand. Or, pour être efficaces, les gouvernements doivent éviter ou régler leurs différends, et harmoniser leurs politiques et leurs programmes par le truchement

3 Voir Dawson, The Government of Canada, 5^e édition, 1970, p. 214-217.

de consultations et de négociations. Ils en sont donc venus à utiliser de plus en plus souvent la CPM pour y parvenir.⁴

On peut penser que si la Loi constitutionnelle de 1867 avait créé au sein du Parlement une chambre haute efficace, semblable au Sénat américain, qui aurait permis aux institutions du gouvernement central de concilier les disparités régionales, les CPM ne seraient pas ce qu'elles sont devenues de nos jours. Quoi qu'il en soit, il est évident que les CPM constituent aujourd'hui au Canada le principal carrefour de direction des affaires intergouvernementales et qu'à ce titre, il est possible qu'elles soient un instrument beaucoup plus puissant qu'une chambre haute ne saurait le devenir. Les onze Premiers ministres représentent non seulement la totalité du pouvoir exécutif au Canada, mais en tant que chefs des partis majoritaires à leurs assemblées législatives respectives, ils exercent habituellement un contrôle réel sur le pouvoir législatif. Dans un certain sens, les CPM sont donc le point de convergence des pouvoirs exécutif et législatif au Canada.

L'essor des CPM et les événements venus récemment enrichir leur rôle

Des conférences des Premiers ministres provinciaux⁵ avaient eu lieu en 1887 et en 1902, mais il a fallu attendre 1906 pour la première conférence des Premiers ministres à laquelle participait le gouvernement du Canada. La "Conférence des

4 À ce sujet voir Robertson, The Role of Interministerial Conferences in the Decision-Making Process, tiré de Confrontation and Collaboration - Intergovernmental Relations in Canada Today, Toronto, Institute of Public Administration of Canada 1979, p. 78 et suivantes.

5 Bien que les conférences des Premiers ministres au niveau fédéral-provincial constituent l'objet principal du présent document, on trouvera également dans les pages qui suivent certains renseignements concernant les conférences des Premiers ministres provinciaux.

représentants du Canada et des provinces"⁶ fut convoquée par le Premier ministre du Canada à la demande des Premiers ministres provinciaux, et elle porta sur les subsides versés aux provinces. Après le mot de bienvenue du Premier ministre du Canada, la conférence se transforma en réunion interprovinciale, interrompant ses travaux à quatre occasions différentes afin de permettre aux délégués de rencontrer les représentants fédéraux en conférence conjointe. Le Premier ministre du Québec assuma la présidence de toutes les séances de cet événement.

Il a fallu attendre près de 40 ans avant que ne soit convoquée cette première conférence, mais depuis le Premier ministre fédéral a invité soixante fois ses homologues provinciaux à une conférence fédérale-provinciale officielle. Avec les années, le nombre de CPM a augmenté considérablement. En effet, plus de la moitié des CPM tenues depuis 1867 ont eu lieu au cours des vingt dernières années. Dix ont eu lieu pendant les quarante

6 Note concernant les titres.

La deuxième conférence, tenue en 1918, fut appelée "Conférence du gouvernement du Canada et des gouvernements des provinces".

De 1927 à 1973 les conférences portent le titre de "Conférence fédérale-provinciale", sauf pour celui de "Conférence du Dominion et des provinces" en 1935 et 1941 et celui de la "Conférence constitutionnelle" qui s'est échelonnée de 1968 à 1971.

De 1974 à 1984, les conférences étaient désignées sous le titre de "Conférence fédérale-provinciale des Premiers ministres" quel que soit le sujet sur lequel elles portaient, soit la constitution, l'économie, l'énergie, etc. Depuis 1984, l'expression "fédérale-provinciale" n'y figure plus. L'Accord de Regina de 1985 a créé la "Conférence annuelle des Premiers ministres", nom qui désigne la CPM qui se tient chaque année en vertu de l'Accord.

À l'article 8 de l'annexe de l'Accord du Lac Meech, il est fait état "(d')une conférence réunissant les premiers ministres provinciaux et lui-même (le premier ministre du Canada)", et à l'article 13, "(d')une conférence constitutionnelle réunissant les premiers ministres provinciaux et lui-même". Ce libellé est conforme à celui de l'article 37 de la Loi constitutionnelle de 1982.

années qui ont suivi 1906 et cinquante depuis 1947. Dix-sept de ces dernières ont été tenues au cours des dix dernières années.⁷ En mars 1984, par exemple, le Premier ministre Trudeau présidait sa dernière CPM, qui était sa 23^e sur une période de seize ans. En quatre ans, de 1984 à 1987 inclusivement, huit CPM ont eu lieu, soit deux par année en moyenne.

Ces chiffres n'incluent pas les nombreuses occasions où les Premiers ministres se rencontrent seuls hors du cadre d'une conférence fédérale-provinciale officielle qui exige la participation de ministres, de conseillers, d'observateurs, de personnel de secrétariat, etc. Les Premiers ministres tiennent de temps à autre des réunions informelles et privées, que ce soit à la résidence du Premier ministre à Ottawa (24, promenade Sussex) ou plus récemment à la Maison Wilson, installation gouvernementale de conférences située au Lac Meech, au nord d'Ottawa.⁸

(suite)

L'expression anglaise "First Ministers' Conference" est un exemple de compromis propre au Canada. Traditionnellement, en anglais dans notre pays, le mot "Prime Minister" renvoie au chef du gouvernement du Canada tandis que le mot "Premier" s'emploie généralement pour désigner le chef d'un gouvernement provincial. En français, toutefois, ces distinctions n'existent pas et le titre "Premier ministre" est utilisé pour parler du titulaire de la fonction aux deux niveaux. Cette situation a été compliquée davantage par le fait que, de temps à autre, certaines provinces anglophones ont appelé leur chef de gouvernement "Prime Minister". Pour éviter toute confusion et se doter d'une expression comparable dans les deux langues officielles pour décrire les réunions fédérales-provinciales des chefs de gouvernements, on utilise constamment depuis 1974 l'expression "First Ministers" en anglais.

7 Voir en annexe la liste dressée par le SCIC des CPM tenues depuis la Confédération.

8 Les séances d'information trimestrielles relatives aux négociations sur le libre-échange entre le Canada et les États-Unis, que le Premier ministre du Canada a organisées en 1986-1987 à l'intention de ses homologues provinciaux, furent des réunions privées des onze Premiers ministres. Il en fut de même pour la réunion du 30 avril 1987, qui a débouché sur l'Accord du Lac Meech.

Au cours des années 80, la Loi constitutionnelle de 1982, l'Accord de Regina de 1985 et l'Accord du Lac Meech de 1987 sont autant d'événements qui sont venus mettre davantage en relief la CPM et accentuer son utilisation comme mécanisme de consultation entre les gouvernements.

Tel que déjà mentionné, les architectes de la Confédération n'avaient prévu aucun mécanisme de consultation pour régler les problèmes intergouvernementaux. Lors du rapatriement de la constitution en 1982, il fut fait état de la CPM dans la constitution pour la première fois. L'article 37 de la Loi constitutionnelle de 1982 rendait en effet obligatoire la convocation d'une CPM pour discuter des questions constitutionnelles qui intéressent directement les peuples autochtones du Canada, tandis que l'article 49 exigeait la convocation d'une CPM dans un délai de quinze ans en vue du réexamen de la procédure de modification de la constitution.⁹

Ces dispositions n'instituaient pas en permanence une réunion régulière, mais visaient plutôt des fins précises et uniques.¹⁰ L'étape suivante fut la création de la conférence annuelle, qui s'est concrétisée par la signature de l'Accord de Regina à la CPM de février 1985.

"Avant l'entente signée à Regina en 1985, la tenue d'une conférence des Premiers ministres afin de coordonner les politiques économiques était, en elle-même, une source de tension fédérale-provinciale... Les Premiers ministres provinciaux

9 Chaque article porte que "le premier ministre du Canada convoque une conférence constitutionnelle réunissant les premiers ministres provinciaux et lui-même".

10 Une modification constitutionnelle fut par la suite apportée à l'article 37 de manière à rendre obligatoire la convocation d'au moins deux autres CPM sur les questions constitutionnelles qui intéressent les autochtones. Cette disposition est toutefois devenue caduque après la tenue de la CPM de mars 1987 portant sur ces questions.

consacraient énormément d'énergie et de temps à solliciter une rencontre avec le Premier ministre du Canada et à lui faire part de toutes sortes de problèmes qui, à leur avis, ne recevaient pas suffisamment d'attention."¹¹

On avait déjà essayé à plusieurs reprises de trouver une solution. Le Premier ministre Robarts de l'Ontario en avait parlé à la Conférence sur la Confédération de demain en 1967, et on avait envisagé la tenue de réunions annuelles des Premiers ministres lors du processus de révision constitutionnelle de 1968-1971. La Charte de Victoria, qui avant de subir un échec était l'aboutissement de ce processus constitutionnel, renfermait une disposition exigeant la tenue d'une conférence annuelle à moins que la majorité des Premiers ministres décide de ne pas la tenir. Par la suite, dans les années 70, la Conférence annuelle des Premiers ministres provinciaux a demandé plus d'une fois qu'une conférence annuelle des Premiers ministres soit prévue dans la constitution, et plusieurs organismes ont formulé des recommandations analogues.¹² La question a également été soulevée dans le contexte de la révision constitutionnelle de 1978-1981, sans toutefois donner lieu à une discussion détaillée.

À Regina, les onze Premiers ministres ont signé un accord par lequel ils s'engageaient à tenir une "Conférence annuelle des premiers ministres" pendant une période de cinq ans

11 Extrait de l'allocution d'ouverture du Premier ministre Mulroney à la Conférence annuelle des Premiers ministres, Compte rendu textuel, Secrétariat des conférences intergouvernementales canadiennes, Vancouver, 1986 (traduction du Secrétariat).

12 Voir par exemple le rapport du comité Molgat-MacGuigan, 1972, p. 54-56 ainsi que le rapport de la Commission de l'unité canadienne, 1979, p. 106. Pour un bilan des activités durant cette période, voir Meekison, First Ministers' Conferences in the Canadian Federal System, T. Courchene et autres, ed. Ottawa and the Provinces: The distribution of money and power. Volume 2, Toronto: Ontario Economic Council, 1985, p. 162 - aux pages 168-171.

pouvant être reconduite pour cinq autres années. L'accord portait en outre qu'à cette conférence annuelle, les Premiers ministres:

- "a) examineront l'état des relations fédérales-provinciales;
- b) se consulteront sur les grandes questions intéressant les deux ordres de gouvernement et en particulier sur celle de l'économie;
- c) discuteront d'objectifs généraux pour les gouvernements du pays;
- d) échangeront des renseignements pour faciliter la planification des activités de leurs gouvernements."

L'autre démarche marquante vers l'institutionnalisation de la CPM est survenue lorsque les Premiers ministres ont signé l'Accord du Lac Meech le 3 juin 1987.¹³ Ce dernier renferme deux importantes propositions de modification constitutionnelle qui concernent les CPM. Premièrement, il rendrait obligatoire la convocation par le Premier ministre du Canada, au moins une fois par an, d'une CPM "portant sur l'économie canadienne ainsi que sur toute autre question appropriée".¹⁴ Cette disposition transforme l'essentiel de l'accord politique de Regina en une exigence constitutionnelle.

13 L'Accord, intervenu entre les Premiers ministres à une réunion tenue au Lac Meech le 30 avril 1987, fut complété à une réunion à l'édifice Langevin, à Ottawa, les 2 et 3 juin 1987. Il fut signé à une conférence officielle le 3 juin et intitulé Accord constitutionnel de 1987. Toutefois, l'expression "Accord du Lac Meech" est toujours employée pour désigner l'accord officiel.

14 L'article 8 de l'annexe de l'Accord du Lac Meech ajoute un nouvel article 148 à la Loi constitutionnelle de 1867. Son libellé est le suivant:

148. Le premier ministre du Canada convoque au moins une fois par an une conférence réunissant les premiers ministres provinciaux et lui-même et portant sur l'économie canadienne ainsi que sur toute autre question appropriée.

Deuxièmement, le Premier ministre du Canada serait tenu de convoquer au moins une fois l'an, une conférence constitutionnelle où doit figurer à l'ordre du jour la question de la réforme du Sénat et celle des pêches.¹⁵

Si ces dispositions de l'Accord du Lac Meech sont adoptées conformément à la procédure de modification de la constitution, cette dernière accordera à la CPM une importance qui la caractérise depuis déjà longtemps dans notre pays.

Le déroulement et la forme des CPM

Au cours des années, l'ordre du jour des CPM a habituellement reflété les principaux problèmes de l'époque: l'établissement agricole des anciens combattants en 1918, le chômage et le secours au début des années 30, le rétablissement d'après-guerre en 1945, et ainsi de suite. Les deux principaux thèmes furent cependant les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces (il fut d'ailleurs question des subsides versés aux provinces à la toute première CPM), et la constitution. Le premier se retrouve à l'ordre du jour de vingt-six CPM, le plus souvent au cours des trois décennies qui ont suivi la Seconde Guerre mondiale. Pour sa part, la constitution se retrouve à

15 L'article 13 de l'annexe de l'Accord du Lac Meech abroge la partie VI de la Loi constitutionnelle de 1982 (qui renferme les articles 50 et 51) et stipule un nouvel article 50 portant que:

- 50.(1) Le premier ministre du Canada convoque au moins une fois par an une conférence constitutionnelle réunissant les premiers ministres provinciaux et lui-même, la première devant avoir lieu en 1988.
- (2) Sont placées à l'ordre du jour de ces conférences les questions suivantes:
 - a) la réforme du Sénat, y compris son rôle et ses fonctions, ses pouvoirs, le mode de sélection des sénateurs et la représentation au Sénat;
 - b) les rôles et les responsabilités en matière de pêches;
 - c) toutes autres questions dont il est convenu.

l'ordre du jour de vingt-trois CPM, dont quatre pendant les années 80 qui ont porté sur les questions constitutionnelles intéressant les autochtones. À quelques exceptions près, au cours des dernières années les CPM ont toutes traité de constitution ou d'économie.

Les questions étudiées aux CPM contemporaines ont habituellement fait l'objet de discussions antérieures entre les ministres fédéral et provinciaux responsables du dossier, et entre leurs hauts fonctionnaires concernés. Cette procédure assure jusqu'à un certain point un déroulement ordonné des discussions à la CPM, permet de cerner les points sur lesquels il y a accord ou auxquels les Premiers ministres devront accorder une attention particulière, et assure en général un cadre précis pour l'examen des problèmes par la CPM. Par contre, certaines questions à l'ordre du jour sont issues d'interventions plus directes des Premiers ministres, et sont renvoyées aux ministres et fonctionnaires qui doivent les étudier pour ensuite faire rapport aux Premiers ministres. Par exemple, à la CPM de novembre 1987 à Toronto, les Premiers ministres ont examiné en séance privée un nombre de rapports provenant des ministres fédéraux et provinciaux avant de les rendre publics. Ces documents touchaient, entre autres, les achats gouvernementaux, le développement régional, la recherche et le développement, et les femmes et le marché du travail.

Dans cette optique, les CPM peuvent être considérées comme l'aboutissement d'une série de conférences intergouvernementales à l'intérieur de laquelle les hauts fonctionnaires font rapport aux ministres et ces derniers aux Premiers ministres. À certains moments, la structure hiérarchique des CPM est devenue plutôt complexe. Par exemple, lors des discussions constitutionnelles de 1968-1971, on a établi un vaste réseau de sous-comités de fonctionnaires chargés d'examiner des questions puis de faire rapport à un comité supérieur permanent de fonctionnaires. Ce dernier ainsi que quatre comités distincts de ministres se

rappartaient à leur tour directement aux Premiers ministres.¹⁶ Un système de comités fut également mis en place pour les discussions constitutionnelles sur le rapatriement entre 1978 et 1981. Au cours de cette période, des comités de fonctionnaires relevant d'un Comité permanent de ministres sur la Constitution (CPMC), qui faisait lui-même rapport aux Premiers ministres, ont étudié méthodiquement une liste de questions constitutionnelles dressée par les Premiers ministres. Plus récemment, les discussions qui, de 1983 à 1987, ont porté sur les questions constitutionnelles intéressant les autochtones sont d'autres exemples du même genre. De temps à autre, on a également constitué à court terme des comités en vue de certaines CPM sur l'économie.

La création d'un secrétariat responsable de l'organisation des CPM, jumelée à une augmentation considérable de la fréquence de ces conférences, a engendré une certaine uniformisation de la forme des réunions au cours des deux dernières décennies. Avant 1969, des dispositions particulières étaient prises pour chaque conférence et il y avait peu de continuité d'une conférence à l'autre.¹⁷

Si de nos jours le président de la conférence est invariablement le Premier ministre du Canada, ce ne fut pas toujours le cas, même si les conférences ont toujours été convoquées par le gouvernement fédéral. Comme nous l'avons déjà mentionné, la première conférence, en 1906, était présidée par le Premier ministre du Québec. Cet état de choses peut s'expliquer

16 Cette formule et les travaux de la CPM au cours de cette période, qui fut appelée celle de la Conférence constitutionnelle, sont décrits en détail dans le volume intitulé La Révision constitutionnelle 1968-1971, Rapport du Secrétaire, publié subséquemment par le Secrétariat des conférences intergouvernementales canadiennes.

17 Il y a eu certaines exceptions en ce qui a trait à l'ordre du jour lorsque deux ou trois conférences ont constitué une série d'un thème commun, par exemple la conférence de 1950 et celles de 1955 et 1956 sur les relations fédérales-provinciales dans le domaine fiscal, et certaines conférences du début des années 60 sur les arrangements fiscaux et la modification constitutionnelle.

par le fait qu'il s'agissait principalement d'une réunion inter-provinciale, que cette dernière avait été convoquée à la demande des provinces et que c'était le seul genre de conférence qu'on connaissait jusqu'à ce moment-là (il n'y avait eu que celles de 1887 et de 1902). À deux autres occasions, soit en 1918 et en 1963, un ministre fédéral a présidé la conférence, ou certaines de ses séances, au nom du Premier ministre du Canada.

L'ordre suivant lequel les Premiers ministres prennent place autour de la table oblongue, conçue au départ pour le Centre de conférences du gouvernement fédéral à Ottawa, est maintenant bien établi. Le Premier ministre du Canada, en sa qualité de président, s'installe à une extrémité et les Premiers ministres provinciaux sont assis en alternant de droite à gauche en fonction de l'ordre d'adhésion de leur province à la Confédération. À la plupart des conférences, il y a vingt-quatre fauteuils autour de la table. Trois sont accordés au gouvernement fédéral, deux à chaque province et un au Secrétaire de la conférence.¹⁸ La CPM de novembre 1979 sur l'énergie, qui était présidée par le Premier ministre Clark, faisait exception à cette règle. À cette occasion, et à la demande du président, il n'y avait autour d'une table circulaire que les onze chefs de délégations.

En plus du Premier ministre du Canada et des dix Premiers ministres provinciaux, qui sont les chefs de délégations, on retrouve autour de la table des ministres choisis par leurs Premiers ministres respectifs. Ces ministres sont habituellement responsables des relations intergouvernementales ou du domaine particulier qui est à l'étude, et ils changent donc en fonction du sujet traité. Les autres délégués et conseillers de chaque délégation sont installés derrière les participants installés à la

18 Le Secrétaire des conférences intergouvernementales canadiennes, est le secrétaire permanent de la CPM.

table.¹⁹ Lorsque les travaux des CPM sont publics, il est normal qu'un certain nombre d'observateurs officiels soient invités. Avec les observateurs provenant des médias, ils occupent une section distincte de la salle de conférence, face au président. Parmi les observateurs officiels, on compte habituellement un nombre de députés fédéraux proportionnel au nombre de sièges de chaque parti à la Chambre des communes, des représentants des deux territoires (Yukon et Territoires du Nord-Ouest), ainsi que des invités des gouvernements provinciaux.

La question de la représentation des gouvernements territoriaux mérite un commentaire. Au début, la participation des territoires aux CPM se faisait à titre de membres de la délégation fédérale. L'usage courant de les inviter comme observateurs officiels s'est établi au cours des années 70. Depuis 1985, à la Conférence annuelle des Premiers ministres, le président invite le leader du gouvernement de chaque territoire à y prononcer une brève allocution.

Les deux territoires ont participé à part entière aux conférences sur les questions constitutionnelles intéressant les autochtones tenues entre 1983 et 1987, et ils ont alors pris place à la table avec les Premiers ministres. Ils se sont ajoutés aux délégués des quatre associations autochtones nationales (organismes non gouvernementaux) qui ont obtenu ce même privilège lorsque le Premier ministre du Canada les a invités en vertu de l'article 37 de la Loi constitutionnelle de 1982. Rien n'indique qu'avant 1983, quelqu'un d'autre que des Premiers ministres et des ministres fédéraux et provinciaux ait pris place à la table de conférence.

19 Les Premiers ministres et les ministres sont considérés comme des "délégués" tandis que les fonctionnaires qui les accompagnent sont considérés comme des "conseillers".

Par le passé, les participants à une CPM ont fréquemment rendu public un communiqué décrivant leurs travaux et tout accord intervenu. Plus récemment, le président a plutôt eu recours à une conférence de presse télévisée pour obtenir le même résultat. Un compte rendu textuel des discussions est rédigé pour les participants à la conférence. S'il s'agit d'une réunion publique, ce document et d'autres documents de la conférence sont transmis aux bibliothèques parlementaires, universitaires et publiques partout au Canada afin de permettre leur consultation par le public. Le SCIC garde en outre dans ses archives un enregistrement audio-visuel des séances publiques télévisées.

Un service d'interprétation simultanée des délibérations en français et en anglais, a été fourni pour la première fois à la CPM de juillet de 1963, et constitue dorénavant un élément essentiel des dispositions prises pour toutes ces réunions.

Les sept premières CPM ont eu lieu à huis clos, mais de nos jours, une partie sinon l'ensemble des travaux de la conférence sont publics. Ce qui ne veut pas dire que le grand public soit présent dans la salle de conférence, mais plutôt que les travaux sont télédiffusés en direct d'un océan à l'autre, comme cela se fait depuis 1968. Toutefois, des séances privées ont ordinairement lieu aux conférences où des négociations importantes sont prévues à l'ordre du jour. Depuis quelques années, les réunions se déroulent souvent de la façon suivante: elles commencent par une séance publique de déclarations officielles, suivie d'un ajournement et de la poursuite des discussions en séance privée, et se termine par une séance de clôture publique. Par ailleurs, les Premiers ministres accomplissent une part importante de leur travail à des déjeuners et des dîners privés organisés dans le cadre de la réunion.

Parmi les 61 CPM tenues entre 1906 et 1987, 21 furent entièrement publiques, 24 se sont déroulées en privé et 16 ont combiné les deux formules. Depuis 1976, aucune CPM ne s'est déroulée entièrement à huis clos.

La très grande majorité des CPM ont eu lieu à Ottawa. À la fin des années 60, l'ancienne gare située près de la colline du Parlement fut rénovée et transformée en un centre de conférences du gouvernement. Depuis, la plupart des CPM ont eu lieu dans la Grande salle de cet édifice. Grâce aux nombreux reportages des médias sur ces conférences, cette salle est devenue familière pour de nombreux Canadiens. Seulement quatre des cinquante-quatre CPM tenues jusqu'au début de 1985 avaient eu lieu à l'extérieur d'Ottawa. Les villes retenues avaient été Québec en 1950 et 1964, Charlottetown en 1964 et Victoria en 1971. Le Premier ministre Mulroney a décidé que la première CPM qu'il convoquerait se tiendrait à l'extérieur d'Ottawa et dans son allocution d'ouverture à la CPM de Regina, en février 1985, il faisait remarquer que l'endroit choisi pour ces conférences devait tenir compte de la diversité régionale du Canada.²⁰ Même si depuis cette date les trois CPM relatives à la constitution ont eu lieu à Ottawa, toutes les CPM annuelles ont été organisées ailleurs, soit dans la région de l'Atlantique, dans l'Ouest et dans la région centrale.²¹ La CPM de 1988 doit avoir lieu à Calgary.

Le fait de choisir un autre endroit que le Centre de conférence à Ottawa a posé un certain nombre de défis au niveau de la planification et de l'administration de la CPM. Lorsque les circonstances l'exigent, le Centre de conférences, dont le gouvernement fédéral est le propriétaire et l'exploitant, est disponible avec peu ou sans avis pour une CPM. En temps normal, la planification et les préparatifs en vue d'une CPM commencent des mois à l'avance, bien que celle de 1981, où il fut convenu du rapatriement de la constitution, a été organisée à une semaine d'avis seulement. À l'extérieur d'Ottawa, les organisateurs de la CPM ont eu à faire face aux lois du marché. D'importantes _____

20 Voir le compte rendu textuel de la Conférence des Premiers ministres sur l'économie, Secrétariat des conférences inter-gouvernementales canadiennes, Regina, 1985, page 2.

21 À Halifax en 1985, à Vancouver en 1986 et à Toronto en 1987.

organisations nationales et internationales réservent habituellement à l'avance pour leurs propres réunions tous les locaux de taille suffisante pour accueillir une CPM, et il est donc difficile d'obtenir les installations requises à des dates qui conviennent aux Premiers ministres. Jusqu'à présent, la décision concernant le site de la Conférence annuelle des Premiers ministres a rarement été prise plus d'un an à l'avance, ce qui laisse souvent peu de choix quant aux dates et aux installations qui restent disponibles. Si l'on continue de tenir régulièrement des CPM à l'extérieur d'Ottawa il serait donc souhaitable de s'entendre à l'avance sur une liste de sites, afin d'être en mesure de réserver, pour les Premiers ministres, les installations les plus convenables pour les dates les plus acceptables. La Conférence annuelle des Premiers ministres provinciaux a lieu à tour de rôle dans chacune des provinces suivant un plan de rotation prédéterminé. Il s'agit là d'un exemple dont on pourrait s'inspirer.

Le nombre de participants a augmenté énormément depuis la première CPM. Les premières réunions en comptaient peu: en 1906 par exemple il n'y avait que 23 délégués et conseillers inscrits, et ce n'est qu'en 1935 que ce nombre a dépassé la centaine. Le nombre de participants a grandement varié au cours des années, mais les dernières CPM annuelles ont réuni en moyenne beaucoup plus de 200 délégués et conseillers. De fait, les préparatifs en vue de ces conférences à l'extérieur d'Ottawa s'effectuent en fonction de quelque 800 participants, dont un grand nombre de représentants de médias, des observateurs officiels et le personnel affecté à la conférence. Il ne suffit pas d'une grande salle de réunion pour installer une table et accueillir les délégués, conseillers, observateurs, représentants de la presse, en plus des cabines d'interprétation et des studios de télévision. On se doit également d'aménager des locaux pour le secrétariat (impression, transcription, traduction et autres services de documentation), des bureaux de délégations, une salle de conférences de presse, une salle de réunion auxiliaire, une salle de travail

pour la presse écrite et électronique, et d'autres pièces attenantes à la salle de réunion proprement dite.

Le nombre de participants fut beaucoup plus élevé lors des quatre conférences des Premiers ministres sur les questions constitutionnelles intéressant les autochtones, tenues de 1983 à 1987. La présence de représentants des quatre associations autochtones nationales et des deux gouvernements territoriaux a alors ajouté de nouvelles dimensions à la CPM. Il a fallu agrandir la table pour accueillir les six délégations supplémentaires (36 places plutôt que 24), et augmenter en conséquence le nombre de fauteuils pour délégués et conseillers assis derrière leurs chefs. La liste officielle des délégués et conseillers à ces conférences comprenait en moyenne 430 personnes, de sorte que la Grande salle du Centre de conférence d'Ottawa était remplie à pleine capacité. En raison de l'intérêt que les délibérations présentaient pour les peuples autochtones et faute de places dans la salle de réunion, un système de transmission des délibérations sur de gros écrans de télévision en circuit fermé fut également établi dans une salle voisine, où les documents de la conférence étaient aussi distribués.

Un secrétariat permanent pour les CPM

En 1969 était créé le Secrétariat de la Conférence constitutionnelle (SCC), organisme neutre ayant pour mission de servir les gouvernements fédéral et provinciaux dans le contexte des discussions constitutionnelles qui se déroulaient à ce moment-là sous la direction des Premiers ministres fédéral et provinciaux. Le gouvernement fédéral se chargeait de mettre sur pied le SCC, et il proposa aux provinces d'y déléguer des représentants "de manière à assurer la plus grande part possible de coordination"²².

22 Voir l'allocution du Premier ministre Pearson à la Conférence constitutionnelle de février 1968, Délibérations, p. 518.

L'expérience fut heureuse parce qu'elle assurait la continuité et l'intégrité du processus de révision constitutionnelle en suivant le cheminement d'une multitude de questions débattues par une structure complexe de comités qui relevaient de la CPM. Lorsque le processus à pris fin en 1971, les gouvernements de l'époque ont convenu qu'il était souhaitable de se doter en permanence d'un mécanisme neutre pour servir les CPM ainsi que d'autres réunions intergouvernementales dont le nombre était sans cesse plus considérable. C'est pourquoi, à la CPM de mai 1973, les Premiers ministres décidaient de créer le Secrétariat des conférences intergouvernementales canadiennes (SCIC) pour prendre la relève du Secrétariat de la Conférence constitutionnelle.

Aux fins de la loi, le SCIC était désigné ministère fédéral. Le rôle de ministre compétent était confié au Premier ministre du Canada et celui de sous-chef, au Secrétaire des conférences intergouvernementales canadiennes.²³ Il était prévu que ce dernier serait nommé par le gouverneur en conseil fédéral, après consultation auprès des Premiers ministres provinciaux.

En réalité, le SCIC est un organisme intergouvernemental qui relève à la fois des gouvernements fédéral et provinciaux.

(suite)

Les gouvernements provinciaux ont détaché cinq personnes auprès du SCC pendant l'existence de celui-ci. Ses frais furent absorbés par le gouvernement fédéral, mais deux contributions volontaires furent versées, par l'Ontario en 1969 et 1970, et une autre par l'Île-du-Prince-Édouard en 1971.

Il est intéressant de souligner qu'à la CPM de juillet 1960, le Premier ministre Lesage du Québec avait proposé que l'on constitue, pour les conférences fédérales-provinciales, un secrétariat permanent qui serait financé et administré conjointement par les deux ordres de gouvernement. Il est probable que le rapport de la Commission Tremblay, qui recommandait la création d'un secrétariat permanent aux affaires fédérales-provinciales, ait eu une certaine influence sur la proposition.

23 Par décret du conseil, le 29 novembre 1973.

Les deux ordres de gouvernement contribuent à son budget en vertu d'une formule de partage de frais par laquelle les provinces versent la moitié des frais de fonctionnement au prorata de leur population.²⁴

Le personnel du SCIC est en outre composé de fonctionnaires fédéraux et provinciaux, ces derniers étant détachés par leurs gouvernements respectifs. Les activités du SCIC font l'examen de hauts fonctionnaires des onzes gouvernements qui sont désignés par leurs Premiers ministres, et le Secrétaire soumet un rapport annuel aux onze gouvernements.

Le SCIC planifie, coordonne et met en oeuvre les dispositions administratives requises pour les CPM. Entre autres, il recommande et aménage les lieux de la conférence, il entretient des rapports avec les délégations au nom du président, il prend toutes les dispositions concernant les médias, y compris les reportages télévisés, il s'occupe de la sécurité, il fournit des services de traduction, d'impression et de distribution des documents ainsi que des services d'interprétation, et il établit et distribue des comptes rendus textuels et autres des travaux de la conférence. Tel que déjà mentionné, le Secrétaire du SCIC fait fonction de secrétaire de la CPM.

Aux modalités administratives qui sont la responsabilité du SCIC pour chaque CPM viennent s'ajouter la tenue d'archives et la diffusion d'informations. Le SCIC catalogue les documents des CPM, assure leur sécurité et fournit aux gouvernements un service d'information à partir du contenu de cette documentation. Le SCIC

24 Pour des raisons d'ordre pratique, le Trésor fédéral octroie le budget annuel suivant le processus habituel de présentation du budget des dépenses au Parlement. La quote-part de chaque province est ensuite recouvrée au cours de l'exercice.

La participation financière des provinces n'ayant pas été rendue obligatoire, l'une d'elles (le Manitoba) ne contribue pas au budget du SCIC.

est la principale source de documents publics sur les CPM, qu'il distribue aux bibliothèques parlementaires, universitaires et publiques à travers le Canada. En outre il rédige, à l'usage des gouvernements, des ouvrages de consultation concernant les travaux des CPM et des autres conférences qu'il sert.

Au cours de chacune des dernières années, le SCIC a offert cette même gamme de services non seulement aux CPM, mais en moyenne, à plus de cent autres réunions intergouvernementales. Quelque 60% de ces conférences ont été fédérales-provinciales, et environ 40% interprovinciales.

Les bureaux du SCIC sont situés à Ottawa. Son personnel, toutefois, se déplace à travers tout le pays étant donné que 60% des conférences qu'il dessert ont lieu à l'extérieur de la capitale nationale.

Conférences des Premiers ministres provinciaux

Bien que l'expression "Conférence des Premiers ministres" désigne habituellement une conférence fédérale-provinciale des Premiers ministres, la tenue de conférences interprovinciales des Premiers ministres au Canada est une coutume dont la longévité dépasse celle des CPM. Ces conférences strictement interprovinciales constituent aujourd'hui un élément important de la dynamique politique canadienne, et leur rôle semble également prendre de plus en plus d'importance par rapport à la CPM fédérale-provinciale.

Les conférences des Premiers ministres provinciaux ont commencé dix-neuf ans avant les CPM fédérales-provinciales. La première a été convoquée en 1887 et la deuxième en 1902, et toutes

deux ont eu lieu à Québec.²⁵ Les Premiers ministres provinciaux se sont réunis de nouveau en 1910, 1913 et 1926. Même si à la fin de la conférence interprovinciale de 1926, il avait été convenu de tenir au moins une réunion semblable à chaque année, les Premiers ministres provinciaux ne se sont pas réunis au cours des trente-quatre années qui suivirent.

En 1960, invités par le Premier ministre du Québec, M. Lesage, qui souhaitait établir un mécanisme permanent de relations interprovinciales, les Premiers ministres provinciaux se sont retrouvés à Québec où ils ont discuté des objectifs et des modalités d'une conférence permanente des Premiers ministres provinciaux. À cette occasion, il fut décidé de tenir par la suite des réunions régulières. Ainsi était née la Conférence annuelle des Premiers ministres provinciaux qui a lieu à chaque année, habituellement en août.²⁶

Tant à la réunion de 1887 qu'à celle de 1960, on a pris soin de souligner que la Conférence des Premiers ministres provinciaux ne devait pas être perçue comme une manifestation d'hostilité à l'égard du gouvernement d'Ottawa.²⁷ En 1887, le Québec, qui avait convoqué la conférence, mettait l'accent sur la volonté de résoudre des problèmes dont l'expérience avait révélé l'existence entre les gouvernements fédéral et provinciaux.

25 Sous certains aspects, la première CPM fédérale-provinciale en 1906 ressemblait à une Conférence des Premiers ministres provinciaux. En plus d'être présidée par un Premier ministre provincial, une bonne part de ses travaux portaient uniquement sur des questions interprovinciales. Quatre séances conjointes avec des représentants fédéraux eurent lieu au cours de cette conférence.

26 Au moins quatre conférences officielles des Premiers ministres provinciaux, autres que les réunions annuelles, ont eu lieu depuis, soit en 1967 (la Conférence sur la Confédération de demain), en 1976, en 1978 et en 1981.

27 Malgré leur caractère interprovincial, deux des premières conférences (1910 et 1913) ont été tenues dans l'enceinte du Parlement fédéral, plus précisément dans la salle du Comité des chemins de fer.

En 1960, les participants faisaient état de leur intention de se pencher uniquement sur des questions provinciales et interprovinciales. Tant en 1887 qu'en 1960, le Premier ministre du Canada avait été invité à assister à la réunion, invitation qui était restée sans suite dans chaque cas.

Les points saillants de l'ordre du jour des réunions tenues entre 1887 et 1926 furent les subsides fédéraux versés aux provinces, la représentation des provinces maritimes à la Chambre des communes et le pouvoir des provinces de constituer des compagnies. D'autres questions importantes furent abordées, notamment le pouvoir de désaveu, l'accise et les droits successoraux. Depuis la réunion de 1960, l'ordre du jour de la Conférence annuelle des Premiers ministres provinciaux a évolué et il englobe maintenant un vaste éventail de questions d'intérêt public. Certaines d'entre elles resurgissent régulièrement, tandis que d'autres traduisent des préoccupations propres à une période précise. L'examen des ordres du jour des Conférences annuelles des Premiers ministres provinciaux depuis 1975 permet de dégager au moins trois thèmes principaux qui reviennent périodiquement: l'économie et le développement économique, les relations fiscales entre le gouvernement fédéral et les provinces (par exemple les programmes à frais partagés), et les questions constitutionnelles. Ces trois grands sujets figurent également de façon régulière à l'ordre du jour de la CPM fédérale-provinciale.²⁸

Comme on peut le constater, même si au départ la portée des travaux de la Conférence des Premiers ministres provinciaux se voulait plus restreinte, cette conférence s'intéresse maintenant à des questions dont l'importance et l'incidence débordent largement le contexte provincial. Cet état de choses est sans doute le résultat, dans une certaine mesure, des liens qui

28 Par opposition aux thèmes généraux qui se trouvent inscrits à l'ordre du jour des CPM fédérales-provinciales, les Premiers ministres provinciaux discutent souvent de questions plus précises (par exemple la Loi sur les jeunes contrevenants, le MEER, le transport des céréales).

s'établissent entre différents sujets au sein d'une société et d'un appareil gouvernemental modernes et complexes, mais surtout de la participation des Premiers ministres provinciaux à l'examen de questions nationales à la CPM fédérale-provinciale. Le phénomène de la tenue régulière de CPM fédérales-provinciales au cours des dernières années a incité les provinces à se servir jusqu'à un certain point de la Conférence annuelle des Premiers ministres provinciaux pour établir leurs positions en vue de la CPM fédérale-provinciale et, si possible, dégager un front commun.

À la Conférence annuelle, les dix Premiers ministres provinciaux sont accompagnés de ministres de leur choix ainsi que de hauts fonctionnaires agissant à titre de conseillers. À l'heure actuelle, les chefs des gouvernements des territoires sont présents en tant qu'observateurs. Jusqu'en 1975, des représentants fédéraux étaient également invités à assister comme observateurs.

La Conférence annuelle a lieu à un endroit différent à chaque année, et chaque province en est l'hôte à tour de rôle. Il en a été ainsi sans interruption depuis 1960, la formule de rotation des gouvernements hôtes étant en place depuis 1967. La réunion est présidée par le Premier ministre de la province hôte²⁹. Au cours des dernières années, le rôle du président s'est élargi de sorte que ce dernier agit maintenant, entre chaque conférence annuelle, comme porte-parole des Premiers ministres provinciaux dans les dossiers d'intérêt commun qui se rapportent au gouvernement fédéral.

À la réunion de Québec en 1960, il fut décidé que les travaux de la Conférence annuelle se dérouleraient à huis clos, mais que chaque gouvernement restait libre de communiquer sa

29 Il n'en était pas toujours ainsi lors des premières conférences. Les réunions de 1887 et 1960 à Québec étaient présidées par le Premier ministre de l'Ontario, tandis que les réunions de 1961 à Charlottetown et de 1962 à Victoria étaient présidées respectivement par le Premier ministre de l'Ontario et celui du Québec.

position au public. Les réunions depuis ont toujours eu lieu en séance privée.³⁰ Les Premiers ministres provinciaux rendent publics des communiqués qui font état de leurs discussions concernant les articles à l'ordre du jour, et le président donne habituellement une conférence de presse après la réunion. Cette formule du huis clos contraste avec celle des CPM fédérales-provinciales, où l'on a récemment eu tendance à tenir des séances publiques. La solution retenue par les Premiers ministres provinciaux est conforme à l'intention qu'ils énonçaient en 1960, d'éviter la procédure formelle, et de faire en sorte que leur réunion annuelle donne lieu à un échange de points de vue tout en laissant à chaque province la liberté de prendre par la suite ses propres décisions.

Contrairement à la CPM fédérale-provinciale, il n'y a habituellement aucun compte rendu textuel des délibérations de la Conférence annuelle des Premiers ministres provinciaux. Par ailleurs, les dispositions qui régissent la documentation ressemblent à celles qui s'appliquent à la CPM fédérale-provinciale. Le SCIC catalogue les documents qui se rapportent aux différents articles à l'ordre du jour et les distribue aux délégations. D'autres services administratifs requis par la Conférence annuelle sont également assurés par le SCIC.

Les Premiers ministres provinciaux participent non seulement aux CPM fédérales-provinciales, à des rencontres privées de Premiers ministres et à leurs propres conférences interprovinciales, mais également à des réunions régulières de groupes régionaux et occasionnellement à des réunions bilatérales. Les réunions régionales sont notamment celles du Conseil des Premiers ministres des Maritimes (Nouvelle-Écosse, Nouveau-Brunswick et Île-du-Prince-Édouard), qui ont lieu au moins quatre fois par

30 Il y a eu au moins une exception, soit lorsque huit des dix Premiers ministres provinciaux se sont réunis pour discuter du rapatriement de la constitution en avril 1981.

année, et la Conférence des Premiers ministres de l'Ouest (Colombie-Britannique, Alberta, Saskatchewan et Manitoba) qui se tient une fois par année, habituellement au printemps. Pour ces deux groupes régionaux, le lieu de la réunion fait l'objet d'une rotation régulière entre les provinces participantes. Le Conseil des Premiers ministres des Maritimes est doté de son propre secrétariat et il veille à un certain nombre de programmes de coopération permanents. La Conférence des Premiers ministres de l'Ouest est pour sa part moins structurée, et le gouvernement hôte assure lui-même les dispositions administratives nécessaires en vue de chaque réunion annuelle.

La Conférence annuelle des Gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des Premiers ministres de l'Est du Canada est une autre réunion régionale qui a un caractère assez particulier. Elle réunit les chefs politiques des six États de la Nouvelle-Angleterre (Connecticut, Maine, Massachusetts, New Hampshire, Rhode Island et Vermont) et des cinq provinces de l'Est canadien (Québec, Nouvelle-Écosse, Nouveau-Brunswick, Île-du-Prince-Édouard et Terre-Neuve). Cette réunion se tient chaque année en juin, à un lieu qui alterne entre le Canada et les États-Unis. Le SCIC s'occupe des dispositions administratives en vue de la réunion en collaboration avec les secrétariats permanents des deux groupes, soit le Secrétariat de l'Est du Canada, qui est en réalité le Secrétariat du Conseil des Premiers ministres des Maritimes, et le Secrétariat de la Nouvelle-Angleterre, qui est celui de la Conférence des Gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre.

Commentaire sur le rôle actuel et futur des CPM dans l'administration publique au Canada

La CPM est depuis longtemps devenue un carrefour fermement établi de consultation, de coordination et de négociation intergouvernementales, rôle que les législatures ne sont pas en mesure de jouer. Les Premiers ministres et leurs gouvernements demeurent responsables devant leurs assemblées législatives

respectives et ces dernières continuent de jouer leur rôle essentiel dans l'élaboration de politiques, mais il est évident que dans certains dossiers fédéraux-provinciaux de grande importance, c'est à la CPM où l'on assiste au lancement sinon au noeud du débat. Cela est particulièrement le cas dans le secteur constitutionnel, là où des questions fondamentales et délicates sont en jeu.

Il en est ainsi de l'Accord du Lac Meech. Conformément à la procédure de modification prévue par la Loi constitutionnelle de 1982, l'Accord doit recueillir le consentement unanime du Parlement et des assemblées législatives provinciales.³¹ Toute modification ultérieure doit également recueillir l'assentiment du Parlement et de chaque assemblée législative provinciale, ce qui devient de plus en plus difficile au fur et à mesure que les législatures approuvent l'accord initial. En fin de compte, toutes les modifications adoptées par les assemblées législatives doivent être identiques pour qu'une modification constitutionnelle puisse entrer en vigueur. Donc, en réalité, du moins en ce qui concerne des questions comme celles qui sont comprises dans

31 Parce que deux aspects de l'Accord du Lac Meech, soit la composition de la Cour suprême et un changement à la procédure de modification, exigent une autorisation unanime en vertu de l'article 41 de la Loi constitutionnelle de 1982. Au moment de la rédaction du présent texte (à la mi-avril 1988), la Chambre des communes et trois assemblées législatives (Québec, Saskatchewan et Alberta) avaient approuvé la modification.

La règle de l'unanimité prévue à l'article 41 ne prévoit aucun délai à l'intérieur duquel toutes les assemblées législatives doivent approuver une modification. Certains éléments du document du Lac Meech sont assujettis aux dispositions de la formule de modification générale prévue à l'article 38, laquelle fixe un délai de trois ans après l'adoption de la première résolution approuvant la modification (l'Assemblée nationale du Québec a approuvé la modification le 23 juin 1987). On suppose que le délai de trois ans s'applique par conséquent à la modification du Lac Meech prise dans son ensemble.

l'Accord du Lac Meech, les jeux sont essentiellement faits lorsque les Premiers ministres se sont entendus.³²

La télévision a une influence profonde sur les CPM comme sur tous les autres secteurs de la vie publique et privée. Il est même possible qu'elle ait contribué à en augmenter la fréquence au cours des dernières années, puisque ce phénomène coïncide avec le début de la télédiffusion des délibérations en 1968. La réunion des onze dirigeants politiques les plus puissants au pays dans le contexte d'une conférence à grand déploiement comporte un élément presque théâtral que la télévision peut facilement exploiter. Dans ce sens, la télédiffusion des délibérations des CPM permettant au Premier ministre fédéral qu'à ceux des provinces de s'adresser directement à l'ensemble du pays.³³

Il faut toutefois reconnaître que les séances publiques télévisées n'offrent pas toujours un spectacle qui pique l'intérêt. Les discours préparés à l'avance, prononcés devant un grand nombre de participants et à l'intention des téléspectateurs à l'échelle nationale, ont pour effet d'atténuer les échanges spontanés. Malgré tout, ces séances de la CPM comportent des moments qui sont non seulement excitants mais enrichissants. Qui peut oublier par exemple, le fameux échange entre M. Trudeau et le Premier ministre Johnson à la CPM de février 1968. Dans la même veine, certaines discussions sur l'économie aux récentes CPM ont sensibilisé davantage le public à ces questions.

32 Les modifications apportées en 1981 à la résolution relative au rapatriement de la constitution à la suite des fortes pressions exercées par des groupes de femmes et d'autochtones doivent être comprises à la lumière du fait qu'elles sont survenues avant l'entrée en vigueur de la procédure de modification actuelle, de sorte que seul le Parlement était concerné, et non les assemblées législatives provinciales.

33 Cet avantage n'est pas sans importance, étant donné l'usage courant d'une conférence de deux jours dont toutes les séances publiques sont télévisées. (Certaines conférences furent plus longues, celle de septembre 1980 ayant duré cinq jours et demi.)

Selon une autre tendance propre à ces dernières années, les Premiers ministres provinciaux se sont servis des CPM pour aborder des questions de compétence fédérale pour raison que les politiques dans ces domaines comportent des retombées sur les résidents de leurs régions. Les négociations commerciales internationales, les politiques nationales de transports et la mise en marché des céréales en sont des exemples. Les CPM et la télé-diffusion des délibérations ont par conséquent mis en relief le rôle des Premiers ministres provinciaux en tant que défenseurs des intérêts régionaux. Le fait que la CPM annuelle ait lieu maintenant dans diverses régions du pays a accentué ce phénomène.

Par ailleurs, on constate également une évolution vers une plus grande coordination des travaux de la Conférence annuelle des Premiers ministres provinciaux et de ceux de la CPM. Depuis déjà de nombreuses années, les Premiers ministres provinciaux profitaient fréquemment de leur conférence annuelle pour établir une position commune à l'égard de questions d'intérêt fédéral-provincial. La tenue de CPM annuelles semble avoir favorisé et facilité cette démarche.

La CPM semble également, depuis quelque temps, vouloir affirmer son rôle de coordination du processus global des relations intergouvernementales demandant, par exemple, à des comités de ministres de lui soumettre des rapports pour ensuite les examiner et commander que d'autres mesures soient prises. La CPM de novembre 1987, au cours de laquelle un nombre sans précédent de rapports ministériels furent étudiés, en est un cas concret.

En règle générale, il semble donc que la tenue, en novembre de chaque année, d'une CPM dont l'ordre du jour a une vaste portée et dont les délibérations se déroulent en majeure partie sous l'oeil attentif des caméras de télévision a une incidence considérable sur le rythme de l'activité gouvernementale au Canada.

Quel est l'avenir de la CPM?

Je crois qu'on peut affirmer sans grand risque que la CPM demeurera le lieu privilégié pour définir le cadre des arrangements fiscaux fédéraux-provinciaux. Il est également probable que l'on voudra constamment se servir de la CPM pour élaborer les grandes politiques économiques nationales, élément qui ressort déjà des CPM actuelles sur l'économie. On peut en outre s'attendre à ce que de temps à autre, malgré l'existence d'une CPM annuelle avec un ordre du jour de vaste portée, des situations d'urgence nationale justifieront la tenue de CPM à vocation particulière. Les discussions suscitées par la crise de l'énergie dans les années 70, et les conférences des années 30 sur le secours au chômage, en sont des exemples.

Lorsqu'approuvée, la modification du Lac Meech fera une plus grande place aux CPM dans la constitution. Les dispositions constitutionnelles de 1982 ne faisaient appel aux CPM qu'à des fins précises et non en tant que mécanisme régulier et permanent. L'Accord du Lac Meech rendra obligatoire la tenue de deux CPM par année, l'une sur l'économie et l'autre sur la constitution.³⁴ Le Premier ministre du Canada n'aura plus, constitutionnellement parlant, le loisir de refuser de convoquer une CPM au cours d'une année donnée. Or, même s'il est vrai que l'Accord de Regina limite à l'heure actuelle ce pouvoir du Premier ministre, il n'en demeure pas moins qu'il s'agit là d'un accord politique de durée limitée et non d'une disposition constitutionnelle.

34 On peut supposer qu'il serait possible, le cas échéant, d'organiser au cours d'une même année une seule rencontre des Premiers ministres qui se diviserait officiellement en deux volets consécutifs, le premier étant la CPM sur l'économie et l'autre la CPM sur la constitution. Il existe un précédent - celui de septembre 1970 lorsque deux CPM distinctes, l'une sur l'économie et l'autre sur les questions constitutionnelles, ont eu lieu conséutivement.

Toutefois, même si les dispositions du Lac Meech sont importantes parce qu'elles consacrent davantage le caractère constitutionnel de la CPM, elles ne font que concrétiser une situation courante. Tel que déjà souligné, de 1984 à 1987 inclusivement huit CPM ont été tenues, soit quatre sur la constitution et quatre sur l'économie, ou encore une moyenne de deux par année, ce qui est exactement ce que prévoit l'Accord du Lac Meech. Du point de vue des CPM et de leur fréquence, le Lac Meech confirmera donc le maintien de la formule actuelle plus qu'il ne marquera le début d'une nouvelle ère en matière de fédéralisme exécutif.

Il sera intéressant d'observer si l'obligation de tenir une CPM annuelle sur la constitution accélérera l'adoption de modifications constitutionnelles. Les CPM sur la constitution sont une vieille tradition au Canada mais, jusqu'ici, n'ont pas été marquées par une activité soutenue d'année en année. Ce déroulement sera en grande partie tributaire des premières négociations, au cours desquelles il faudra relever le défi particulier et difficile de la réforme du Sénat. La tenue d'une réunion annuelle sur la constitution mettra sûrement à l'épreuve la capacité des participants de soutenir une délibération concrète et productive.³⁵

À mon avis, une bonne part des CPM continuera de se dérouler en séance publique. Par contre, les Premiers ministres continueront de siéger à huis clos ou en séance privée lorsque des questions telles que des modifications constitutionnelles atteindront un stade de négociation critique. Les séances publiques se prêtent mal aux échanges et aux compromis francs qu'exige la réalisation d'un accord. Il reste à voir quel dosage de délibérations publiques, aux CPM et ailleurs, et de négociations à huis clos engendrera une procédure et des accords qui seront

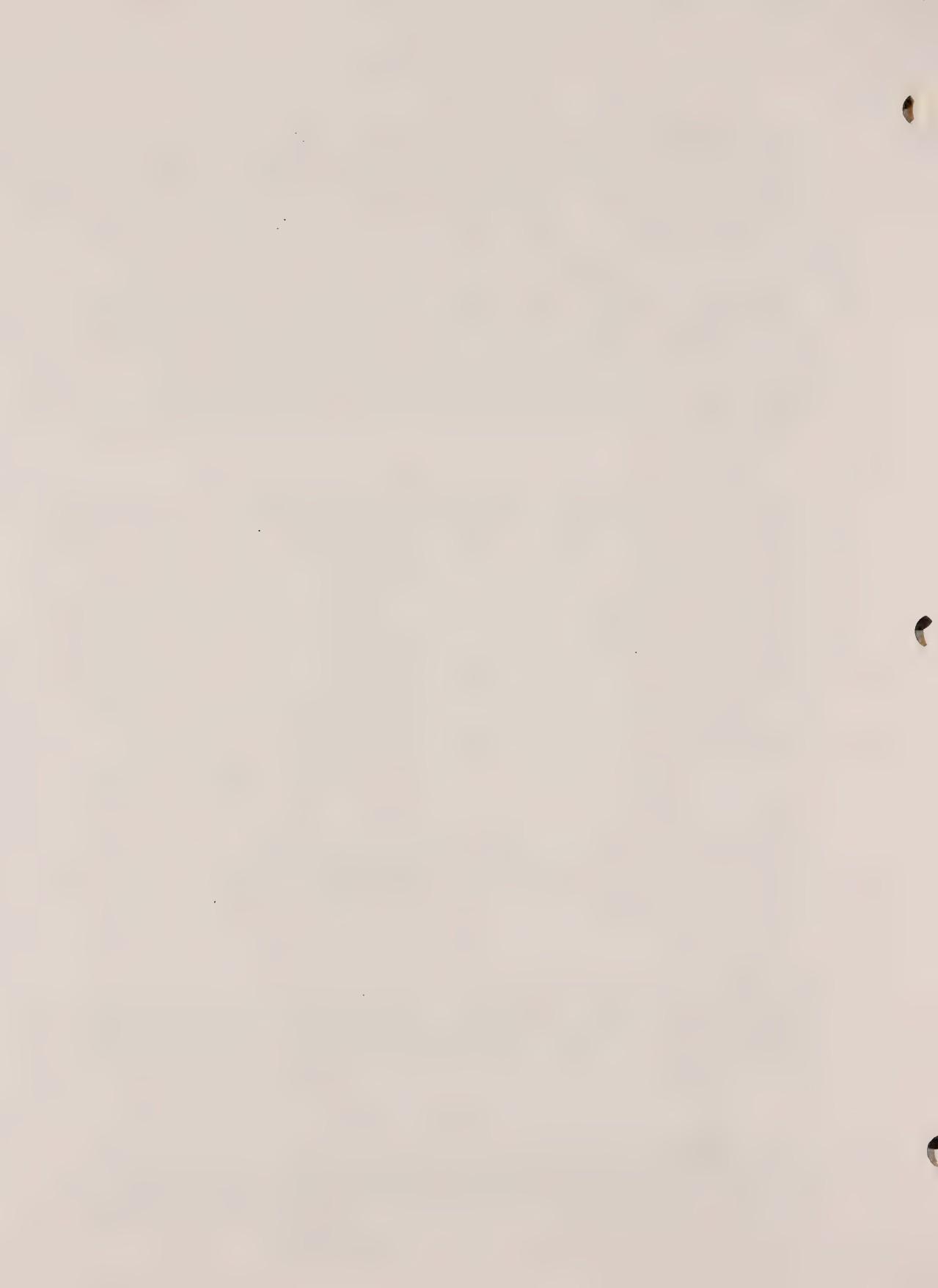
35 Voir Hogg, Meech Lake Constitutional Accord annotated (1988), qui soutient que la disposition relative à une conférence annuelle sur la constitution se veut temporaire (p. 52).

généralement acceptables pour l'opinion publique canadienne. Sur ce choix d'importance fondamentale, l'expérience acquise dans le cadre de la ratification de l'Accord du Lac Meech pourrait être précieuse.³⁶

Je prévois que l'on maintiendra, au moins dans l'avenir immédiat, l'usage selon lequel les CPM annuelles sont tenues dans les diverses régions du Canada. Cette formule s'est avérée populaire et a probablement donné plus de poids à la CPM en tissant des liens plus étroits avec le public et en rendant l'institution plus accessible.

Finalement, je crois qu'il faut également s'attendre à ce que les provinces continuent de vouloir s'exprimer sur des questions qui relèvent exclusivement ou principalement du gouvernement fédéral, et à ce que les Premiers ministres provinciaux soulèvent des préoccupations de portée nationale par le truchement des affaires économiques et constitutionnelles. Il est intéressant de réfléchir aux conséquences que pourra avoir le succès de la CPM en tant qu'institution, particulièrement à la lumière du rôle que les Premiers ministres provinciaux y joueront, sur la future réforme du Sénat. La CPM agit déjà comme tribune nationale où les intérêts régionaux sont mis en valeur. Ce rôle de la CPM aura-t-il une incidence sur la réforme du Sénat et la mission traditionnelle de ce dernier de rehausser la représentation des intérêts régionaux au sein du gouvernement national? Seul l'avenir le dira.

36 Voir par exemple le Rapport du Comité mixte spécial sur l'entente constitutionnelle de 1987 qui, à la page 147, propose la création d'un Comité mixte permanent du Sénat et de la Chambre des communes sur la réforme constitutionnelle.



CONFÉRENCES FÉDÉRALES-PROVINCIALES DES PREMIERS MINISTRES

1906-1987

Liste des conférences fédérales-provinciales des Premiers ministres qui furent de portée nationale et dont l'organisation traduisait la volonté de se réunir en conférence intergouvernementale officielle. Un bref résumé de l'ordre du jour et le nom du Premier ministre du Canada présent à la réunion y sont inclus.

1. Conférence des représentants du Canada et des provinces *
Ottawa, du 8 au 13 octobre 1906
- La question des subsides aux provinces.

* Il s'agissait de la première CPM fédérale-provinciale depuis la Confédération en 1867.
2. Conférence du gouvernement du Canada et des gouvernements des provinces
Ottawa, du 19 au 22 novembre 1918
- L'établissement agricole des anciens combattants et l'établissement agricole en général, les ressources naturelles.

(White - à la place de Borden)
3. Conférence fédérale-provinciale
Ottawa, du 3 au 10 novembre 1927
- Divers sujets sous les rubriques "Constitution", "Finance" et "Questions sociales et économiques".

(King)
4. Conférence fédérale-provinciale
Ottawa, les 7 et 8 avril 1931
- Le Statut de Westminster.

(Bennett)
5. Conférence fédérale-provinciale
Ottawa, le 9 avril 1932
- Les politiques relatives au chômage.

(Bennett)

6. Conférence fédérale-provinciale (Bennett)
Ottawa, du 17 au 19 janvier 1933
- Divers sujets, y compris le chômage, les pensions de vieillesse, le droit des compagnies et le chevauchement de compétences fédérales et provinciales.
7. Conférence fédérale-provinciale (Bennett)
Ottawa, les 18 et 19 janvier 1934
- Divers sujets, y compris l'emploi, la situation financière des provinces, le droit des compagnies, les taxes sur les spiritueux, la Pacific Great Eastern Railway Company, la demande par la Colombie-Britannique d'un traitement comparable à celui des autres provinces.
8. Conférence du Dominion et des provinces (King)
Ottawa, du 9 au 13 décembre 1935
- Divers sujets, y compris la modification de la constitution, les rapports financiers entre le gouvernement fédéral et les provinces, les impôts, les services sociaux.
9. Conférence du Dominion et des provinces (King)
Ottawa, les 14 et 15 janvier 1941
- Recommandations de la Commission Rowell-Sirois (relations fédérales-provinciales dans le domaine fiscal).
10. Conférence fédérale-provinciale du rétablissement (King)
Ottawa, du 6 au 10 août 1945
- Le rétablissement d'après-guerre et les ententes financières entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux.
11. Conférence fédérale-provinciale du rétablissement (King)
Ottawa, du 29 avril au 3 mai 1946
- Les accords financiers, les placements d'État, la santé, les pensions de vieillesse, le chômage, le transfert des impôts et les subventions.

12. Conférence fédérale-provinciale au sujet de la constitution
Ottawa, du 10 au 12 janvier 1950 (St-Laurent)
- Modification de la constitution.
13. Conférence fédérale-provinciale au sujet de la constitution
Ottawa, du 25 au 28 septembre 1950 (St-Laurent)
- Modification de la constitution.
14. Conférence fédérale-provinciale
Ottawa, du 4 au 7 décembre 1950 (St-Laurent)
- Les conventions fiscales, la sécurité des vieillards, la taxe de vente provinciale indirecte.
15. Conférence fédérale-provinciale 1955, réunion préliminaire
Ottawa, les 26 et 27 avril 1955 (St-Laurent)
- L'aide fédérale aux chômeurs et les préparatifs en vue de la prochaine conférence.
16. Conférence fédérale-provinciale
Ottawa, du 3 au 6 octobre 1955 (St-Laurent)
- Les relations dans le domaine fiscal, la mise en valeur des ressources naturelles, la création d'un comité fédéral-provincial permanent, la santé et le bien-être social.
17. Conférence fédérale-provinciale
Ottawa, le 9 mars 1956 (St-Laurent)
- Les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces.
18. Conférence fédérale-provinciale
Ottawa, les 25 et 26 novembre 1957 (Diefenbaker)
- L'assurance-hospitalisation, le coût de l'aide aux indigents, l'assistance aux provinces de l'Atlantique, la fiscalité.

19. Conférence fédérale-provinciale (Diefenbaker)
Ottawa, du 25 au 27 juillet 1960
- Diverses questions fiscales, notamment l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés, les paiements de péréquation, la taxe de vente provinciale indirecte, l'impôt sur les ressources naturelles. Il fut également question de subventions conditionnelles et de programmes à frais partagés.
20. Conférence fédérale-provinciale (Diefenbaker)
Ottawa, du 26 au 28 octobre 1960
- Les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces.
21. Conférence fédérale-provinciale (Diefenbaker)
Ottawa, les 23 et 24 février 1961
- Les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces.
22. Conférence fédérale-provinciale (Pearson)
Ottawa, les 26 et 27 juillet 1963
- Un fonds de prêts aux municipalités, et le Régime de pensions du Canada.
23. Conférence fédérale-provinciale (Pearson)
Ottawa, du 26 au 29 novembre 1963
- Divers sujets, y compris la situation de l'économie canadienne, les subventions conditionnelles et les programmes conjoints, les relations fiscales et le Régime de pensions du Canada.
24. Conférence fédérale-provinciale (Pearson)
Québec, les 31 mars et 1^{er} avril 1964
- Les programmes conjoints et les arrangements fiscaux, le Régime de pensions du Canada, l'imposition, les relations fiscales, les prêts aux étudiants.

25. Conférence fédérale-provinciale (Pearson)
Charlottetown, du 31 août au 2 septembre 1964

- Modification de la constitution.
26. Conférence fédérale-provinciale (Pearson)
Ottawa, les 14 et 15 octobre 1964

- Modification de la constitution, le Comité du régime fiscal, les droits d'exploitation minière en bordure des côtes.
27. Conférence fédérale-provinciale (Pearson)
Ottawa, du 19 au 22 juillet 1965

- Divers sujets, y compris le Régime d'assistance publique du Canada, les services d'hygiène, l'expansion économique, le Comité du régime fiscal, les transports.
28. Conférence fédérale-provinciale (Pearson)
Ottawa, du 24 au 28 octobre 1966

- Le financement de l'enseignement supérieur, les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces.
29. Conférence fédérale-provinciale sur l'habitation (Pearson)
et le développement urbain
Ottawa, les 11 et 12 décembre 1967

- L'habitation et le développement urbain.
30. Conférence constitutionnelle (Pearson)
Ottawa, du 5 au 7 février 1968

- La révision constitutionnelle, les recommandations de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme.
31. Conférence constitutionnelle (Trudeau)
Ottawa, du 10 au 12 février 1969

- La révision constitutionnelle.

32. Conférence constitutionnelle (Trudeau)
Ottawa, les 11 et 12 juin 1969

- La révision constitutionnelle.
33. Conférence constitutionnelle (Trudeau)
Ottawa, du 8 au 10 décembre 1969

- La révision constitutionnelle.
34. Conférence fédérale-provinciale (Trudeau)
Ottawa, les 16 et 17 février 1970

- La conjoncture économique, l'agriculture dans
l'Ouest, la pollution, le Comité du régime
fiscal.
35. Conférence constitutionnelle (Trudeau)
Ottawa, les 14 et 15 septembre 1970

- La révision constitutionnelle.
36. Conférence fédérale-provinciale (Trudeau)
Ottawa, le 16 septembre 1970

- La réforme fiscale, l'agriculture, une caisse
de stabilisation économique et d'autres questions.
37. Conférence constitutionnelle (Trudeau)
Ottawa, les 8 et 9 février 1971

- La révision constitutionnelle, le chômage, les
ressources du Nord.
38. Conférence constitutionnelle (Trudeau)
Victoria, du 14 au 16 juin 1971

- La révision constitutionnelle
("Charte de Victoria").
39. Conférence fédérale-provinciale (Trudeau)
Ottawa, du 15 au 17 novembre 1971

- La situation économique, l'emploi, les arrange-
ments fiscaux, les consultations tripartites.

40. Conférence fédérale-provinciale (Trudeau)
Ottawa, du 23 au 25 mai 1973
- Divers sujets, y compris le système de sécurité sociale, les programmes de santé, l'enseignement postsecondaire, le développement économique régional, l'économie.
41. Conférence fédérale-provinciale des Premiers ministres sur l'énergie (Trudeau)
Ottawa, les 22 et 23 janvier 1974
- Questions relatives à l'énergie.
42. Conférence fédérale-provinciale des Premiers ministres sur l'énergie (Trudeau)
Ottawa, les 9 et 10 avril 1975
- Questions relatives à l'énergie et conjoncture économique.
43. Conférence fédérale-provinciale des Premiers ministres (Trudeau)
Ottawa, les 14 et 15 juin 1976
- Les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces.
44. Conférence fédérale-provinciale des Premiers ministres (Trudeau)
Ottawa, les 13 et 14 décembre 1976
- Les arrangements fiscaux et l'état de l'économie.
45. Conférence fédérale-provinciale des Premiers ministres sur l'économie (Trudeau)
Ottawa, du 13 au 15 février 1978
- L'économie et l'expansion économique.
46. Conférence fédérale-provinciale des Premiers ministres sur la constitution (Trudeau)
Ottawa, du 30 octobre au 1^{er} novembre 1978
- La révision constitutionnelle.

47. Conférence fédérale-provinciale des Premiers ministres sur l'économie Ottawa, du 27 au 29 novembre 1978 (Trudeau)
- L'économie et le développement économique.
48. Conférence fédérale-provinciale des Premiers ministres sur la constitution Ottawa, les 5 et 6 février 1979 (Trudeau)
- La révision constitutionnelle.
49. Conférence fédérale-provinciale des Premiers ministres sur l'énergie Ottawa, le 12 novembre 1979 (Clark)
- La disponibilité, le prix et la consommation du pétrole, la fixation des prix de l'énergie, le développement de sources d'énergie, les économies d'énergie et l'autosuffisance.
50. Conférence fédérale-provinciale des Premiers ministres sur la constitution Ottawa, du 8 au 13 septembre 1980 (Trudeau)
- La révision constitutionnelle.
51. Conférence fédérale-provinciale des Premiers ministres sur la constitution Ottawa, du 2 au 5 novembre 1981 (Trudeau)
- La révision constitutionnelle (accord sur le rapatriement, la charte des droits et la formule de modification).
52. Conférence fédérale-provinciale des Premiers ministres sur l'économie Ottawa, du 2 au 4 février 1982 (Trudeau)
- La gestion et le développement économiques.

53. Conférence fédérale-provinciale des Premiers ministres sur les questions constitutionnelles intéressant les autochtones Ottawa, les 15 et 16 mars 1983 (Trudeau)
- Les questions constitutionnelles intéressant les autochtones.
54. Conférence fédérale-provinciale des Premiers ministres sur les questions constitutionnelles intéressant les autochtones Ottawa, les 8 et 9 mars 1984 (Trudeau)
- Les questions constitutionnelles intéressant les autochtones, y compris les droits à l'égalité et le gouvernement autochtone.
55. Conférence des Premiers ministres sur l'économie Regina, les 14 et 15 février 1985 (Mulroney)
- Le développement économique (adoption de l'"Accord de Regina" créant la "Conférence annuelle des premiers ministres").
56. Conférence des Premiers ministres sur les questions constitutionnelles intéressant les autochtones Ottawa, les 2 et 3 avril 1985 (Mulroney)
- Les questions constitutionnelles intéressant les autochtones, y compris l'autonomie gouvernementale pour les autochtones et l'égalité des droits pour les deux sexes.
57. Conférence annuelle des Premiers ministres Halifax, les 28 et 29 novembre 1985 (Mulroney)
- Les relations fédérales-provinciales, la situation économique et financière, le commerce, l'agriculture, la pêche, le développement économique et social.
58. Conférence annuelle des Premiers ministres Vancouver, les 20 et 21 novembre 1986 (Mulroney)
- L'économie et le développement économique, l'égalité économique pour les femmes.

59. Conférence des Premiers ministres sur les questions constitutionnelles intéressant les autochtones (Mulroney)
Ottawa, les 26 et 27 mars 1987
- Les questions constitutionnelles intéressant les autochtones, y compris l'autonomie gouvernementale des autochtones.
60. Réunion des Premiers ministres sur la constitution (Mulroney)
Ottawa, le 3 juin 1987
- La révision constitutionnelle ("Accord constitutionnel de 1987").
61. Conférence annuelle des Premiers ministres (Mulroney)
Toronto, les 26 et 27 novembre 1987
- L'économie et le développement économique.

FIRST MINISTERS' CONFERENCES



Stuart MacKinnon
Secretary, Canadian
Intergovernmental Conferences

Prepared for presentation at the
Fifth Conference on Public Policy
and Administrative Studies
University of Guelph, April 22nd, 1988

FIRST MINISTERS' CONFERENCES¹

The emergence of FMCs as a feature of Canadian federalism

Today the federal-provincial First Ministers' Conference or FMC is a well recognized and established part of Canadian public life - a fact reinforced recently by the Meech Lake Accord. Such has not always been the case. Canada was in its 40th year and well into the 20th century before the first federal-provincial meeting of heads of government took place. It was not until the Depression of the 1930s that these conferences began to be held with any frequency.

How did the FMC become such an important feature of Canadian federalism when, at the time of Confederation it was not included nor apparently even contemplated, as part of the new federal system?² An attempt to answer this question leads us back to 1867 and an examination of the nature of the federation at that time.

In the beginning it was expected that each order of government, federal and provincial, would function within its own distinct area of power and each would be supreme within its own jurisdiction. If conflicts arose, the mechanism for resolution was not a formal process of consultation and coordination but rather mechanisms that gave paramount control to the central government. Thus the federal government's powers of disallowance and reservation were used extensively in the

¹ Because of the need to refer frequently to First Ministers' Conferences, in the interest of brevity the shortened form "FMCs" (or "FMC") has been used throughout the paper.

² Although Confederation itself was brought about through a series of intergovernmental conferences, not unlike FMCs.

early years to strike down provincial legislation.³ Two principal factors that changed the original plan and led to the use of FMCs, were the increase in provincial powers and the growth in size and complexity of government.

The first factor was brought about in large measure through judicial interpretation in the latter part of the 19th century. The courts, led by the Judicial Committee of the Privy Council, gave a broad interpretation to provincial powers and thus correspondingly reduced the powers of the central government. As well, with time, the practice of the use of the federal government's powers of disallowance and reservation declined, reflecting a change in public attitudes towards the two orders of government.

The second factor was brought on not only by the growing complexity of society, but by the expansion of the role of government in society. One particularly important area has been that of federal-provincial fiscal relations and the use of the federal government's spending power to redress the imbalance between the growth of provincial power and limited provincial tax access, as well as to meet the new demands made on the public sector.

With the changes in the lines of demarcation between jurisdictions and an enormous increase in governmental activity both federally and provincially, there arose a greater potential for conflict. Governments, to be effective, needed to prevent or resolve conflict, to harmonize policies and programs through

³ See Dawson, The Government of Canada, 5th edition, 1970, pp. 214-217.

consultation and negotiation, and they came to use the FMC more and more often to achieve these ends.⁴

It may well be that if the Constitution Act, 1867 had provided for an effective upper house in Parliament, similar to the U.S. Senate, for resolution of regional differences within the institutions of the central government, it would have inhibited the growth and development of the FMC. Whether that is true or not, it is clear that the FMC, the principal forum for the conduct of intergovernmental business in Canada today, is potentially much more powerful than any upper house could ever hope to be. Not only do the eleven First Ministers represent the totality of the executive power in Canada but, as leaders of the majority party in their respective legislatures, they usually have effective control over those legislatures. In a sense then, the FMC represents the concentration of the executive and legislative powers in Canada.

The growth of FMCs and recent developments reinforcing their role

While conferences of provincial Premiers⁵ had taken place in 1887 and 1902, the first conference of First Ministers that included the government of Canada was not held until 1906. That "Conference of the Representatives of the

⁴ See generally, Robertson, The Role of Interministerial Conferences in the Decision-Making Process, in Simeon, ed. Confrontation and Collaboration - Intergovernmental Relations in Canada Today, Toronto, Institute of Public Administration of Canada 1979, pp. 78 ff.

⁵ While the main subject of this paper is the federal-provincial FMC, notes on conferences of provincial Premiers are included in a later section.

Government of Canada and the Various Provinces"⁶ was convened by the Prime Minister of Canada at the request of provincial Premiers and dealt with financial subsidies to the provinces. Following the Prime Minister's opening remarks, the conference proceeded as an interprovincial meeting, suspending its proceedings on four different occasions so that delegates could meet federal representatives in "joint conference". The Premier of Quebec remained the Chairman throughout all sessions of the conference.

6 A note on nomenclature -

The second conference in 1918 was styled "Conference between the Members of the Government of Canada and of the Various Provincial Governments".

From 1927 to 1946, conferences were labelled as "Dominion-Provincial Conference".

From 1950 to 1973, conferences were referred to either as "Conference of Federal and Provincial Governments" or "Federal-Provincial Conference" - with the exception of four meetings during the period 1956 to 1960 when the title "Dominion-Provincial Conference" was re-instated, and the ongoing "Constitutional Conference" from 1968 to 1971.

From 1974 to 1984 conferences were called "Federal-Provincial Conference of First Ministers" on whatever the general subject matter was, the Constitution, the Economy, Energy, etc. Since 1984 "Federal-Provincial" has not been used. The 1985 Regina Accord created the title "Annual Conference of First Ministers" which has been used since then to designate the annual FMC held under the Accord.

Clause 8 of the Schedule to the Meech Lake Accord refers to a "Conference composed of the Prime Minister of Canada and the first ministers of the provinces", while clause 13 speaks of a "constitutional conference" with the same words following. This follows the wording in s. 37 of the Constitution Act, 1982.

The term "First Ministers' Conference" is an example of a Canadian compromise. In traditional Canadian English usage, the term "Prime Minister" has been applied to the leader of the Government of Canada while the term "Premier" has generally been used in connection with the leader of a provincial government. In French, however, there is no such distinction, the title

While it took almost 40 years for the first one to be called, there have been 60 occasions since then when the federal Prime Minister has convened his provincial counterparts in a formal federal-provincial conference. Through the years FMCs have increased dramatically - over half of all the FMCs held since 1867 have been in the last twenty years. Ten were held in the 40 years after 1906, and 50 since 1947, seventeen of which have been in the last 10 years.⁷ In March 1984 for example, when Prime Minister Trudeau presided over his last FMC, he was chairing his 23rd conference in a sixteen year period. In the four years 1984-1987 inclusive, there were eight FMCs - an average of two a year.

These conferences do not include the many meetings of the First Ministers alone without the trappings of a federal-provincial conference and its attendant ministers, advisors, observers, secretariat staff, etc. Informal and private meetings of First Ministers have been held from time to time at such locations as the Prime Minister's residence in Ottawa (24 Sussex Drive), or in more recent years at Wilson House, the government conference facility at Meech Lake, north of Ottawa.⁸

6 (Continued from previous page)

applied to both offices being "le premier ministre". The situation was further complicated by the fact that, from time to time certain English-speaking provinces have chosen to style their government leader "Prime Minister". In order to clarify all this and have a comparable term in both official languages for multilateral meetings of heads of government, since 1974, these meetings have been referred to consistently as conferences of "First Ministers".

7 See attached CICS list of all FMCs since Confederation.

8 The 1986-1987 quarterly briefings of provincial Premiers on Canada-U.S. free trade negotiations by the Prime Minister, were private meetings of the eleven First Ministers. So was the April 30th, 1987 meeting that led to the Meech Lake Accord.

The following developments in the 1980s have served to focus greater attention on the FMC and to reinforce its use as a mechanism for consultation by governments: the Constitution Act, 1982; the Regina Accord of 1985; and the 1987 Meech Lake Accord.

As mentioned earlier, the framers of Confederation did not provide for a consultative mechanism to deal with intergovernmental issues. With constitutional patriation in 1982, however, the FMC was mentioned in the constitution for the first time. S. 37 of the Constitution Act, 1982 directed the convening of an FMC to discuss constitutional matters affecting the aboriginal peoples of Canada; while s. 49 required an FMC within 15 years to review the constitutional amending procedure.⁹

These provisions were not for an ongoing institution meeting on a regular basis but were for specific and one-time purposes only.¹⁰ The next development was the establishment of an annual conference. This was achieved with the signing of the Regina Accord at the FMC in February 1985.

⁹ Each s. referred to a "constitutional conference composed of the Prime Minister of Canada and the first ministers of the provinces" to be convened by the Prime Minister of Canada.

¹⁰ S. 37 was extended by subsequent constitutional amendment to require at least two further FMCs on aboriginal constitutional matters. That provision lapsed after the holding of the March 1987 FMC on aboriginal constitutional matters.

Prior to the Regina Accord, "whether or not a First Ministers' Conference would be held to co-ordinate economic policies was, in itself, a source of federal-provincial tension. ... Premiers spent a good deal of energy and time asking to meet the Prime Minister and presenting to him a range of issues that, in the judgement of the First Ministers, were not being adequately addressed."¹¹

Several earlier attempts had been made to deal with this issue. It had been raised by Premier Robarts of Ontario at the Confederation of Tomorrow Conference in 1967, and there had been some discussion of annual meetings of First Ministers, during the 1968-71 constitutional review process. The ill-destined Victoria Charter, the result of that process, contained a provision requiring an annual conference, unless the majority of First Ministers agreed it should not be held. Subsequently in the 1970s there were calls by the Annual Premiers' Conference for an annual conference of First Ministers to be entrenched in the Constitution, and several bodies studying the Constitution made similar recommendations.¹² The subject was also raised in the 1978-81 constitutional review process but was not discussed in detail.

At Regina, the eleven First Ministers signed an agreement committing themselves to hold an "Annual Conference of First Ministers" during a period of five years renewable for

¹¹ Prime Minister Mulroney, opening remarks, Annual Conference of First Ministers, Verbatim Transcript, Canadian Intergovernmental Conference Secretariat, Vancouver, 1986.

¹² See for example the report of the Molgat-MacGuigan Committee, 1972, pp. 54-56 and the report of the Task Force on Canadian Unity, 1979, p. 99. For a survey of the events of this period see Meekison First Ministers' Conferences in the Canadian Federal System, in T. Courchene et al, ed. Ottawa and the Provinces: The distribution of money and Power. Volume 2. Toronto: Ontario Economic Council, 1985, 162 at pp. 168-171.

another five years. The agreement went on to provide that the annual conference of First Ministers shall:

- "a) review the state of federal-provincial relations;
- b) consult on major issues that concern both orders of government, and in particular the state of the economy;
- c) consider broad objectives for governments in Canada;
- d) exchange information to facilitate the planning for the operations of the governments".

The next major step in formalizing the FMC was taken by First Ministers with the signing of the Meech Lake Accord on June 3rd, 1987.¹³ That agreement contains two important proposals for constitutional amendment concerning FMCs. First, it would require an FMC to be convened at least once a year by the Prime Minister to discuss the "state of the Canadian economy and such other matters as may be appropriate."¹⁴ This takes the essence of the political agreement in the Regina Accord and raises it to the level of a constitutional requirement.

¹³ This agreement, reached by the First Ministers at a meeting held at Meech Lake on April 30, 1987, was subsequently completed at a meeting held in the Langevin Block in Ottawa on June 2 and 3, 1987. The agreement was signed at a formal conference on June 3 and titled the 1987 Constitutional Accord. However, the expression "Meech Lake Accord" has continued to be used to refer to the formal agreement.

¹⁴ Clause 8 of the schedule to the Meech Lake Accord adds a new s. 148 at the end of the Constitution Act, 1867. The new s. 148 provides as follows:

148. A conference composed of the Prime Minister of Canada and the first ministers of the provinces shall be convened by the Prime Minister of Canada at least once each year to discuss the state of the Canadian economy and such other matters as may be appropriate.

Second, the Prime Minister would be required to convene a constitutional conference at least once a year and the agenda of those conferences is to include Senate reform and fisheries.¹⁵

If adopted under the constitutional amending process these provisions of the Meech Lake Accord will give constitutional status to the FMC commensurate with the position that it occupies, and has occupied for some time, in Canadian practice.

The process and format of FMCs

The agenda of FMCs over the years have generally reflected the major policy issues of the times; soldiers settlement in 1918, unemployment and unemployment relief in the early 30s, postwar reconstruction in 1945, and so on. But the two dominant themes have been federal-provincial fiscal relations - the very first FMC dealt with financial subsidies to the provinces - and the constitution. The former has been mentioned as an agenda item at some 26 FMCs, with the greatest

15 Clause 13 of the schedule to the Meech Lake Accord repeals Part VI of the Constitution Act, 1982 (which contained ss. 50 and 51), and introduces a new s. 50, which provides as follows:

50.(1) A constitutional conference composed of the Prime Minister of Canada and the first ministers of the provinces shall be convened by the Prime Minister of Canada at least once each year, commencing in 1988.

(2) the conferences convened under subsection (1) shall have included on their agenda the following matters:

(a) Senate reform, including the role and functions of the Senate, its powers, the method of selecting Senators and representation in the Senate;

(b) roles and responsibilities in relation to fisheries; and

(c) such other matters as are agreed upon.

concentration having taken place in the three decades following the Second World War. The constitution has been a subject on the agenda of 23 FMCs, four of which in the 1980's addressed aboriginal constitutional issues. In recent years, with a few exceptions, the FMCs have dealt either with the constitution or the economy.

Matters discussed at modern day FMCs have usually been the subject of earlier discussions both by federal and provincial ministers responsible for the item concerned, and by their departmental senior officials. This helps give a certain order to the conference discussions, defining areas of agreement and those requiring special attention by First Ministers, and generally provides governments with a defined framework for the review and resolution of issues. At the same time some conference subjects are the result of more immediate initiatives by the First Ministers and are referred down through the process to ministers and senior officials for study, action and reporting back to First Ministers. Thus, for example, at the November, 1987 FMC in Toronto, First Ministers, in closed session, reviewed a number of reports from federal-provincial ministers before releasing them to the public. They included reports on public sector procurement, regional development, research and development, and women in the labour market.

Viewed in this context, the FMC can be seen as the pinnacle of an intergovernmental conference process with senior officials reporting to ministers who in turn report to First Ministers. At certain times, the FMC reporting structure has taken on a fairly complex formality. For example, in the constitutional discussions from 1968 to 1971, an elaborate system of subject sub-committees of officials was set up, in turn reviewed by a senior Continuing Committee of Officials that

reported directly to the First Ministers, as did four separate committees of ministers.¹⁶ A committee system was also established for the constitutional discussions on patriation from 1978 to 1981. During that process, a list of constitutional subjects drawn up by the First Ministers was methodically reviewed by committees of officials reporting to a Continuing Committee of Ministers on the Constitution (CCMC), which in turn reported to the First Ministers. Further examples can be found in connection with the more recent discussions from 1983 to 1987 on aboriginal constitutional matters. From time to time committees have been put into place on a short-term basis in preparation for certain FMCs on the economy.

The creation of a Secretariat with responsibility for the administration of FMCs, coupled with a significant increase in the frequency of FMCs has led to a certain standardization of meeting format over the past two decades. Prior to 1969, arrangements for each conference were made on an ad hoc basis, there being little or no continuity from conference to conference.¹⁷

While today the conference chairman is invariably the Prime Minister of Canada, that has not always been the case, even though the federal government has always convened the conferences. The first conference in 1906, as noted above, was chaired by the Premier of Quebec. This may be explained because it was in large part an inter-provincial meeting, had been

¹⁶ This structure and the work of the FMC during that period - then known as the Constitutional Conference - is described at length in the volume, The Constitutional Review 1968-1971, Secretary's Report, subsequently published by the Canadian Intergovernmental Conference Secretariat.

¹⁷ In terms of agenda, some exceptions can be found where two or three conferences were viewed as a continuum, e.g., in 1950 and 1955-56 on federal-provincial fiscal relations, as well as certain conferences in the early 1960s on fiscal arrangements and constitutional amendment.

convened at provincial request and because that had been the only type of conference up to that time (i.e., in 1887 and 1902). On two other occasions, in 1918 and 1963, a federal minister has chaired the conference, or some of its sessions, on behalf of the Prime Minister.

The seating order of First Ministers is now well established around an open oblong table developed originally for the federal government's Conference Centre in Ottawa. At one end, the Prime Minister sits as chairman with the Premiers on his right and left in alternating descending order according to the entry of their province into Confederation. For most conferences, there are twenty-four seats at the table, three for the federal government, two for each province and one for the Secretary of the conference.¹⁸ An exception to the seating described above was the November 1979 FMC on Energy chaired by Prime Minister Clark. For that conference, at the chairman's request, the First Ministers met around a circular table limited to the eleven heads of delegations.

In addition to the Prime Minister and the ten Premiers who sit as heads of delegation, the other participants at the table are ministers selected by their First Ministers. They usually have responsibility for intergovernmental relations or for the particular subject matter under discussion, and ministers sitting at the table change from time to time depending on the agenda topic. Behind those at the table sit the other delegates and advisors for each delegation.¹⁹ In the case of FMCs whose proceedings are open to the public, it is the current practice to invite a limited number of official

¹⁸ The Secretary, Canadian Intergovernmental Conferences acts as the continuing secretary of the FMC.

¹⁹ First Ministers and ministers are described as "delegates" whereas officials that accompany them are designated "advisors".

observers, who, along with observers from the news media, sit in a separate section of the conference room facing the chairman. Official observers normally include representatives from Parliament by parties in proportion to the number of seats held by each party in the House of Commons; representatives from the two territories (Yukon and Northwest Territories); and persons sponsored by provincial governments.

The case of representation of the territorial governments may be of particular interest. In earlier times, if the territories were present at FMCs at all, it was as part of the federal delegation. During the seventies, the current practice of inviting them as official observers was begun. Since 1985, for the Annual Conference of First Ministers, the government leader of each territory has been invited by the chairman to deliver a brief statement to the conference.

During the 1983-87 conferences on aboriginal constitutional matters, both territories attended the meetings as full delegates, sitting at the table with the First Ministers. They joined delegates from the four national aboriginal associations (non-governmental bodies) who had also been given that status by invitation of the Prime Minister under s. 37 of the Constitution Act, 1982. Until 1983, there had been no recorded precedents of persons other than federal and provincial First Ministers and ministers sitting at the conference table.

While in the past, the conference frequently issued a communique describing its proceedings and any agreement reached, recent practice has tended to use a televised press conference by the chairman to achieve this end. A verbatim record of the discussions is taken for the use of conference participants and, in the case of an open meeting, the verbatim, along with other conference documents, is distributed for the information of the

public to legislative, university and public libraries throughout Canada. For the open, televised conferences, an audio-visual record is also kept for the Secretariat's archives.

Simultaneous interpretation of proceedings in French and English was first introduced at the July 1963 FMC, and is an integral part of the arrangements for all FMCs.

While the first seven FMCs were held in camera, modern practice has been to hold at least part, if not all of the conference proceedings, in public. This does not mean the presence of the general public in the conference room, but rather live, coast to coast, television coverage of the proceedings, a practice that began in 1968. For those conferences where negotiations form an important part of the agenda, however, closed sessions will usually be held. A common format in recent times is for the meeting to begin in open conference with formal statements, then adjourn and continue discussion in closed sessions, and finally conclude with another open session. In addition, much important work of the First Ministers is conducted over private lunches and dinners during the course of the conference.

Of the 61 FMCs from 1906 to 1987, 21 have been entirely open, 24 closed, and 16 a combination of both. Since 1976, no FMC has been held entirely in camera.

The overwhelming majority of FMCs have been held in Ottawa. In the late 1960s the old Union Station near Parliament Hill was refurbished and made into a government conference centre. Its main hall has been the site of most FMCs since that time and with the substantial media coverage of those conferences that hall became a familiar setting for many Canadians. Until early 1985 only four FMCs, of the 54 held up

until that time, had been held outside of Ottawa - Quebec City in 1950 and 1964, Charlottetown in 1964 and Victoria in 1971. Prime Minister Mulroney decided that the first FMC he convened would be held outside Ottawa and in his opening remarks at the Regina FMC in February 1985, observed that the venue of these conferences should reflect Canada's regional diversity.²⁰ Following that, while all three FMCs dealing with the Constitution have been held in Ottawa, all annual FMCs have been held outside of Ottawa, one each in Atlantic, Western and Central Canada²¹ with the 1988 FMC planned for Calgary.

Moving away from the familiar Ottawa setting has posed a number of planning and administrative challenges. The Conference Centre, owned and operated by the federal government can, if the circumstances require, be obtained on short notice for FMCs. Normally, planning and preparations for an FMC will begin months in advance, although the 1981 FMC at which patriation of the Constitution was agreed upon was organized with only one week's notice. Moving out of Ottawa has required FMC organizers to face the reality of the commercial world where space of the size required to accommodate an FMC is normally reserved years in advance by large national and international organizations for their own meetings, and is not readily available at times convenient to First Ministers. To date, decisions as to the location of annual First Ministers' conferences have generally not been made much more than a year in advance, often leaving little choice of dates and conference facilities. It is to be hoped that, if the practice of holding FMCs outside of Ottawa is to continue on a regular basis, a schedule of venues could be decided upon well in advance in order that the most suitable facilities and dates can be

20 See First Ministers' Conference on the Economy, Verbatim Transcript, Canadian Intergovernmental Conference Secretariat, Regina, 1985, p. 2.

21 Halifax in 1985, Vancouver in 1986 and Toronto in 1987.

reserved for First Ministers. The practice of the annual Premiers' conference provides a possible model of such an arrangement, with meetings held in each province following a pre-determined rotation schedule.

The number of conference participants has increased very considerably since the first FMC. The early conferences were small, there being only 23 listed delegates and advisers in 1906, and it was not until 1935 that the numbers in attendance exceeded 100. The attendance has fluctuated considerably over the years, but recently, the annual FMCs have averaged well over 200 delegates and advisors. In fact for such conferences outside of Ottawa, planning is based on about 800 participants - this includes a large number of media representatives plus official observers, and conference staff. Space requirements go well beyond the need for a large meeting room to hold the table, delegates, advisors, observers and the media, interpretation booths, and television studios. Work space for the secretariat (for printing, typing, translation, and other documentation services), delegation offices, a press conference theatre, a secondary meeting room, work space for the print and electronic media, and other conference functions must also be provided adjacent to the actual meeting room.

Participation at the conference was increased substantially during the process of the four First Ministers' conferences on aboriginal constitutional matters from 1983 to 1987. The addition of representatives of the four national aboriginal associations and two territorial governments added new dimensions to the FMC. The table had to be expanded to fit six extra delegations (seating for 36 instead of 24) and seats for delegates and advisors sitting behind their leaders at the table were increased correspondingly. The official list of delegates and advisors for these conferences averaged 430, packing the main hall of the Ottawa Conference Centre to

capacity. Because of the great interest of aboriginal peoples in the proceedings of these conferences, and the limited capacity of the meeting room, a system was developed for viewing the proceedings on large, closed-circuit television screens in a nearby auditorium where conference documents were also available.

A continuing secretariat for FMCs

In 1969, the Secretariat of the Constitutional Conference (SCC) was established as an impartial body to serve both the federal and provincial governments in the constitutional discussions that were underway at the time. The federal government undertook to set up the Secretariat, and proposed that provinces second representatives as members of the Secretariat "in order to insure the maximum amount of co-ordination".²²

22 See Prime Minister Pearson's address to the Constitutional Conference of February 1968, Proceedings, p. 521.

There were five secondments from provincial governments over the life of the SCC. The federal government assumed full financial responsibility for the SCC, but two voluntary contributions were received from Ontario in 1969 and 1970 and one from Prince Edward Island in 1971.

It is interesting to note that at the July 1960 FMC, Premier Lesage of Québec had raised the suggestion of a permanent Secretariat for federal-provincial conferences, financed and administered jointly by the federal and provincial governments. It is likely that this suggestion was influenced by the report of the Tremblay Commission which had recommended the establishment of a permanent Secretariat for Federal-Provincial Affairs.

That experience was a positive one, giving a continuity and an integrity to the constitutional review process - keeping track of a multitude of policy issues within a complex committee structure reporting to the FMC. After that process came to an end in 1971 the governments of the day recognized the importance of having some impartial mechanism to serve, on a continuing basis, FMCs and the large and growing number of other intergovernmental meetings. Thus, at the May 1973 FMC, First Ministers decided to establish the Canadian Intergovernmental Conference Secretariat (CICS), as a successor to the Secretariat of the Constitutional Conference.

For legal purposes, the CICS was designated a department of the federal government with the Prime Minister as minister responsible, and the Secretary, Canadian Intergovernmental Conferences as deputy head.²³ Provision was made for the Secretary to be appointed by the federal Governor-in-Council after consultation with the provincial Premiers.

In fact the CICS is an intergovernmental agency responsible to both the federal and provincial governments. Its budget is supported by both orders of government under a cost-sharing formula in which the provinces contribute one-half the operating costs on a per capita basis.²⁴

23 by Order-in-Council of November 29, 1973.

24 As a practical matter, the annual budget is supplied by the federal treasury through the usual parliamentary estimates process. The share from each province is then recovered during the course of the fiscal year.

Since provincial contribution was not made mandatory, one province (Manitoba) has not contributed to the CICS budget.

In addition, its staff is composed of both federal and provincial public servants, the latter being seconded by their home governments. The Secretary reports to governments annually, and the operations of the CICS are reviewed by federal and provincial senior officials designated by their First Ministers.

The CICS plans, coordinates and implements the administrative arrangements required for FMCs. This includes the recommendation and preparation of the conference site; liaison with delegations on behalf of the chairman; all arrangements for the press including T.V. coverage; security arrangements; the translation, printing and distribution of conference documents and the provision of interpretation; and the preparation and distribution of verbatim transcripts and other records of conference activities. As already noted, the CICS Secretary provides the secretaryship during the actual meeting.

Apart from these FMC administrative arrangements, the CICS also has an archival and information responsibility. It arranges for the coding and safekeeping of the FMC documents, and provides governments with an information service related to this documentation. The CICS is the main source of public FMC material for the Canadian legislative libraries, and for university and public libraries throughout Canada. As well, it prepares and distributes to governments reference material related to its FMC and other conference activities.

In recent years, in addition to FMCs, the CICS has served an average of more than 100 other intergovernmental conferences annually, providing them with the same type of services described above. Approximately 60% of these conferences are federal-provincial, the remaining 40% are interprovincial.

While the headquarters of the CICS are located in Ottawa, its staff travels to all parts of Canada since 60% of the conferences it serves take place outside Ottawa.

Premiers' Conferences

The term "First Ministers' Conference" is generally used in connection with federal-provincial conferences of First Ministers, but interprovincial conferences of First Ministers, i.e., Premiers' Conferences, have an even longer history in Canada. Today they are a significant part of the Canadian political process and appear to be developing an increasingly important role in relation to the federal-provincial FMC as well.

Premiers' conferences pre-date the federal-provincial First Ministers' conference by nineteen years, the first having been convened in 1887 and the second in 1902, both in Quebec City.²⁵ The Premiers met again in 1910, 1913, and in 1926. In spite of the fact that, at the close of the 1926 inter-provincial conference, it was agreed that the event should be held at least once a year, the Premiers did not meet for the next thirty-four years.

In 1960, at the invitation of Quebec's Premier Lesage, who wished to establish a permanent mechanism for interprovincial relations, the Premiers convened in Quebec City where they discussed the objectives and procedures for an ongoing interprovincial Conference of Premiers, and decided to

25 In many respects, the first federal-provincial FMC in 1906 resembled a Premiers' Conference with a provincial Premier in the chair and much of its proceedings being purely inter-provincial, joint sessions being held with federal representatives on four different occasions during the course of the conference.

hold regular meetings. This marked the birth of the Annual Premiers' Conference, which has been held each year since then, usually in the month of August.²⁶

At both the 1887 and 1960 meetings, the point was made that the Premiers' Conference should not be viewed as an event hostile to Ottawa.²⁷ Quebec, the 1887 convenor, insisted on a desire to solve problems which experience had shown to exist between the federal and provincial governments, while the 1960 participants declared that their intention was to examine only provincial and inter-provincial questions. In both 1887 and 1960 the Prime Minister of Canada was invited to attend, but in each case the invitation was declined.

The agendas for the 1887 to 1926 meetings were highlighted by the issues of federal subsidies to the provinces, representation of the maritime provinces in the House of Commons, and the provincial power to incorporate companies. Other major questions discussed included the federal power of disallowance, and excise and succession duties. Since the 1960 conference, the agenda of the Annual Premiers' Conference has developed to cover a broad spectrum of issues in Canadian public affairs. Some of these reappear on a regular basis, while others reflect the concerns generated at a particular point in time. A review of the agendas of the Premiers' Conferences since 1975 suggests at least three major recurring themes: the economy and economic development; federal-provincial fiscal

26 Apart from the annual meetings, at least four other formal Premiers' Conferences have taken place during that period - in 1967 (the Confederation of Tomorrow Conference), 1976, 1978, and 1981.

27 Two of the early conferences (1910 and 1913), although inter-provincial, were held within the precincts of the federal Parliament in the Railway Committee Room.

relations (e.g., shared costs programs); and constitutional questions. These three are also regular features of the federal-provincial FMC.²⁸

As can be seen, while its early intentions may have been more limited, the Premiers' Conference is now involved with issues whose significance and effects extend beyond the provincial sphere. This may be the consequence in part of the linkage of issues brought on by modern complex society and government, and more particularly by the participation of the Premiers in the review of national issues at the federal-provincial FMC. With the advent of regular federal-provincial FMCs in recent years, the Annual Premiers' Conference has been used in part by the provinces to prepare their positions and, where possible, a common stance for the federal-provincial FMC.

In addition to the ten Premiers, participants at the Annual Premiers' Conference include ministers selected by their respective Premiers, and senior officials who attend as advisors. Currently, the government leaders of the territories attend as observers. Until 1975, federal officials were invited to attend as observers, but this is no longer the practice.

The location of the annual conference changes each year, with each province taking its turn as host. The practice has continued uninterrupted since 1960, with the current sequence of host governments beginning in 1967. The meeting is chaired by the Premier of the host province²⁹ and in recent

28 In contrast to the broad themes found in the agendas of federal-provincial FMCs, the Premiers often discuss more specific issues (e.g., the Young Offenders Act, DREE, and grain handling).

29 This was not so with some earlier conferences. The 1887 and 1960 meetings in Quebec were each chaired by the Premier of Ontario, while the 1961 meeting in Charlottetown and 1962 meeting in Victoria were chaired by the Premiers of Ontario and Quebec respectively.

years, practice has expanded the chairman's role beyond presiding over the meeting, to acting between conferences, as the spokesman for the Premiers in matters of common interest which involve the federal government.

The 1960 Quebec meeting determined that proceedings of the annual conference should be held in camera, but that individual governments could choose to make their views known to the public. Closed meetings have been the practice since then.³⁰ The Premiers issue communiqus describing their discussions of the agenda items, and the chairman usually holds a press conference following the meeting. The closed format differs from that of federal-provincial FMCs, where recent practice has been to hold public conferences. The Premiers' practice reflects their intentions, stated in 1960, that procedure should be informal, and that the annual conference should be used to exchange views without affecting the ability of each province to make its own decisions.

In contrast to the federal-provincial FMC, there are generally no verbatim transcripts of the proceedings of the Annual Premiers' Conference. In other respects, the documentation practices of the conference resemble those of the federal-provincial FMC. Documents relating to agenda items are coded and circulated to delegations by the CICS, which also provides administrative services to the Annual Conference.

³⁰ There is at least one exception, when eight of the ten Premiers met to discuss patriation of the constitution in April 1981.

In addition to federal-provincial FMCs, private meetings of First Ministers, and Premiers' Conferences, Premiers meet on a regular basis in regional groupings as well as irregularly on a bilateral basis. Regional meetings include those of the Council of Maritime Premiers (Nova Scotia, New Brunswick and Prince Edward Island) which meets at least four times a year, and of the Western Premiers Conference (British Columbia, Alberta, Saskatchewan and Manitoba) which meets annually, usually in the spring. For both of these regional groups the location of the meeting rotates among the participating provinces on a regular basis. The Council of Maritime Premiers has its own secretariat and oversees a number of ongoing cooperative administrative programs. The Western Premiers Conference has a less structured approach, with arrangements for each annual meeting being made by the host government.

Another, and rather unique, regional meeting is the Annual Conference of New England Governors and Eastern Canadian Premiers, bringing together the political leaders of the six New England states (Connecticut, Maine, Massachusetts, New Hampshire, Rhode Island and Vermont) and five eastern Canadian provinces (Quebec, Nova Scotia, New Brunswick, Prince Edward Island and Newfoundland). This meeting is held annually in June and the location alternates between Canada and the United States. Administrative arrangements for the meeting are made by the CICS in cooperation with the ongoing secretariats of the two groups - the Eastern Canadian Secretariat being, in effect, the Secretariat of the Council of Maritime Premiers, and the New England Secretariat, that of the New England Governors' Conference.

Notes on the present and future role of FMCs in Canadian government

The FMC has long since evolved to the point where it is a firmly established forum for intergovernmental consultation, co-ordination and negotiation; functions that legislatures are not equipped to perform. Although First Ministers and their governments remain responsible to their respective legislatures which continue to perform their essential policy-making role, in some key federal-provincial issues however it is clear that the initial, if not critical, focus of policy debate has been at the FMC. This is particularly evident in constitutional matters when fundamental and sensitive issues are involved.

Such is the case with the Meech Lake Accord. Under the amending procedure set out in the Constitution Act, 1982, the Accord requires the unanimous consent of Parliament and the provincial legislatures.³¹ Any subsequent change would also have to be agreed upon by Parliament and all the provincial legislatures, a task that would be increasingly difficult as more legislatures approve the original Accord. In the final

31 Because two aspects of the Meech Lake Accord, the composition of the Supreme Court and a change in amending procedures, require unanimous approval under s. 41 of the Constitution Act, 1982. At the time of writing (mid-April 1988) the House of Commons and three legislatures (Quebec, Saskatchewan, and Alberta) have approved the amendment.

Note that under the s. 41 unanimity rule there is no time limit within which the amendment must be approved by all legislatures. The Meech Lake amendment also contains matters which come within the general amending formula under s. 38 for which there is a three year time limit after the passage of the first resolution approving the amendment (the Quebec National Assembly approved the amendment on June 23, 1987). It is assumed that the three year time limit therefore applies to the Meech Lake amendment as a whole.

result, all the amendments passed by all the legislatures must be identical in order to proclaim a valid constitutional amendment. In a real sense then, at least on issues such as those in the Meech Lake Accord, the die is essentially cast once First Ministers have agreed.³²

As with most other areas of public and private life, television has had a profound impact on FMCs. It may even have been a factor in their increased frequency in recent years, which coincides with the beginning of televised proceedings in 1968. There is an element of drama inherent in the gathering of the eleven most powerful political leaders in the country in the setting of a full-fledged conference, a factor that television can exploit effectively. Televised FMC proceedings mean that the Prime Minister and Premiers alike can speak direct to a national audience.³³

It is true that the televised public sessions do not necessarily always make for stimulating television programming. The prepared speeches given before the large number of participants and a national television audience tend to inhibit free-flowing exchanges. Even so these FMC sessions do have moments that are not only exciting but illuminating. Who can forget, for example, the famous exchange between Mr. Trudeau and Premier Johnson at the February 1968 FMC. Likewise some of the discussions on the economy during recent FMCs have heightened the public's awareness of the issues.

32 The example of the changes made in 1981 to the constitutional patriation resolution, as a result of strong lobbying by women's and native groups, has to be viewed in light of the fact that it took place before the present amending procedure was in effect and therefore Parliament only, and not provincial legislatures, was involved.

33 The opportunity is usually substantial. Recent practice has been to hold a two-day conference, all open sessions of which are televised. A few have been longer, as in September 1980 when the FMC lasted 5½ days.

Another trend in recent years has been for provincial Premiers to use the FMC as a forum for discussion of matters that are primarily the responsibility of the federal government on the basis that federal policies have an impact on the residents of their regions. International trade negotiations, national transportation policies, and grain marketing could be cited as examples. The FMCs and their televised proceedings have therefore tended to enhance the role of provincial Premiers as spokesmen for regional interests. This has been re-inforced by the recent practice of holding the annual FMC in the various regions of the country.

Another, and related, trend can be seen towards greater co-ordination between the work of the Annual Premiers Conference and that of the FMC. Provincial Premiers had for many years frequently used their annual conference in part to prepare a common position on federal-provincial issues. The advent of an annual FMC appears to have encouraged and facilitated this practice.

There has also been a recent tendency for the FMC to assert its role as a co-ordinator of the general intergovernmental process - calling for reports by ministers, subsequently reviewing these and, when appropriate, directing that further action be taken. This was illustrated at the November 1987 FMC where an unprecedented number of ministerial reports were considered.

Generally, therefore, it would appear that the holding of an FMC in November each year with a broadly set agenda, and conducted for the most part under the watchful eye of the television camera, is having a significant effect on the rhythm of governmental action in Canada.

What does the future hold for the FMC?

I believe one can safely conclude that it will continue to be used as a primary mechanism for determining the framework of federal-provincial fiscal arrangements. It is likely as well that there will be a continued attempt to use the FMC as a venue for the development of broad national economic policies, an aspect that can be seen emerging as a significant feature of FMCs on the economy. Also, from time to time one might expect, even with an annual FMC on the economy with a broad agenda, that situations amounting to national emergencies may continue to warrant the holding of a separate FMC devoted to that issue. Past examples can be found in the discussions arising out of the energy crisis in the 1970s or earlier conferences in the 1930s concerning unemployment relief.

When approved, the Meech Lake amendment will give FMCs greater prominence in the constitution. The 1982 constitutional provisions related only to FMCs for limited purposes and not to a regular, ongoing process. Under Meech Lake two FMCs will be required annually, one on the economy and another on the constitution.³⁴ It will no longer be constitutionally open to a Canadian Prime Minister to refuse to convene an FMC in any given year. It is true that this power is currently restricted by the Regina Accord, but that is only a political agreement of limited duration, not a constitutional provision.

34 Presumably it would be open, where appropriate, to have a single gathering of First Ministers during the year, which would be divided officially into two consecutive parts - one an FMC on the economy and the other on the constitution. There is a precedent for this in September 1970 when two separate FMCs were held consecutively, one on the economy and the other on constitutional matters.

However while the Meech Lake provisions are important in the sense of conferring greater constitutional status to the FMC, they only reflect what is now current practice. As noted above, in the four years from 1984 to 1987 inclusive, there were 8 FMCs, 4 on the constitution and 4 on the economy, an average of two a year - precisely what will be required under Meech Lake. Viewed from the perspective of FMCs and their frequency, Meech Lake will be more like "business as usual" than the dawning of a new era in executive federalism.

In the case of the annual FMC on the constitution, it is interesting to speculate on whether the requirement for an annual meeting will foster a faster pace of constitutional amendment. Canada has a long history of FMCs on the constitution, but they have come in bursts of activity and several years have usually separated these active periods. Much will depend on the success of the early negotiations, which will be faced with the particular and difficult challenge of finding an acceptable solution to Senate reform. An annual meeting on the constitution may well challenge the ability of participants to sustain an active and fruitful process.³⁵

In terms of format, I believe that there will continue to be significant portions of FMCs held in public sessions. Closed FMC sessions or separate private meetings of First Ministers will also continue to be used when issues such as proposed constitutional amendments reach a critical stage of negotiation. The frank exchange and compromise required to

35 See Hogg, Meech Lake Constitutional Accord annotated, 1988, p. 52 where he speculates that the provision for an annual conference on the constitution is intended to be temporary.

reach agreement cannot be conducted successfully in open session. What remains to be seen is what balance can be struck between open debate, in the FMCs and elsewhere, and closed negotiations, so that the process and any resulting agreements will be broadly acceptable to Canadian public opinion. In this matter of fundamental importance the experience of the Meech Lake Accord ratification process could provide some valuable lessons.³⁶

I expect that the practice of holding annual FMCs in the various regions of Canada will continue, at least in the near future. It has proved a popular procedure, and has probably reinforced the FMC by bringing it closer to the public and by highlighting their association with the institution.

Finally I believe that we can also look for a continuance of provincial involvement in the discussion of areas of exclusive or primarily federal jurisdiction, with Premiers using the economy and constitutional issues to raise concerns that are national in scope. It is interesting to speculate on what effect the success of the FMC as an institution, and particularly the role that the Premiers play in it, will have on future reform of the Senate. The FMC already provides an effective national forum for the promotion of regional interests. Will this have an impact on Senate reform, one of the traditional objectives of which has been to enhance the representation of regional interests in the national government? Only time will tell.

36 See, for example, the Report of the Special Joint Committee on the 1987 Constitutional Accord, which, at pp. 142-3 proposed the establishment of a Standing Joint Committee of the Senate and the House of Commons on Constitutional Reform.

FEDERAL-PROVINCIAL FIRST MINISTERS' CONFERENCES

1906-1987

This is a list of conferences of First Ministers which were federal-provincial and national in scope, and where the arrangements in each case reflected an intention by the First Ministers to meet in a formal intergovernmental conference. A brief summary of agendas is provided and the name of the Prime Minister of Canada present at each FMC is shown in brackets.

1. Conference of the Representatives of the Government of Canada and the Various Provinces * Ottawa, October 8-13, 1906
 - Financial subsidies to the provinces.
- * First federal-provincial FMC following Confederation in 1867.
2. Conference between the Members of the Government of Canada and of the Various Provincial Governments Ottawa, November 19-22, 1918
 - Soldier and land settlement, natural resources.
3. Dominion-Provincial Conference Ottawa, November 3-10, 1927
 - Various subjects listed under "Constitutional", "Financial" and "Social and Economic" titles.
4. Dominion-Provincial Conference Ottawa, April 7-8, 1931
 - Statute of Westminster.
5. Dominion-Provincial Conference Ottawa, April 9, 1932
 - Unemployment relief.
6. Dominion-Provincial Conference Ottawa, January 17-19, 1933
 - Various subjects including unemployment, old age pensions, company law and overlapping federal and provincial jurisdictions.

(Laurier)

(White -
Acting for
Borden)

(King)

(Bennett)

(Bennett)

(Bennett)

7. Dominion-Provincial Conference (Bennett)
Ottawa, January 18-19, 1934
- Various subjects including employment, financial position of provinces, company law, taxes on liquor, Pacific Great Eastern Railway Company, B.C. claim for equality of treatment.
8. Dominion-Provincial Conference (King)
Ottawa, December 9-13, 1935
- Various subjects including constitutional amendment, federal-provincial financial relations, taxation, social services.
9. Dominion-Provincial Conference (King)
Ottawa, January 14-15, 1941
- Recommendations of Rowell-Sirois Commission (federal-provincial fiscal relations).
10. Dominion-Provincial Conference on Reconstruction (King)
Ottawa, August 6-10, 1945
- Postwar reconstruction and federal-provincial financial arrangements.
11. Dominion-Provincial Conference on Reconstruction (King)
Ottawa, April 29 - May 3, 1946
- Financial arrangements, public investment, health, old age pensions, unemployment, tax transfer and subsidy.
12. Constitutional Conference of Federal and Provincial Governments (St. Laurent)
Ottawa, January 10-12, 1950
- Constitutional amendment.
13. Constitutional Conference of Federal and Provincial Governments (St. Laurent)
Québec City, September 25-28, 1950
- Constitutional amendment.
14. Conference of Federal and Provincial Governments (St. Laurent)
Ottawa, December 4-7, 1950
- Tax agreements, old age security, provincial indirect sales tax.

15. Federal-Provincial Conference 1955, Preliminary Meeting (St. Laurent)
Ottawa, April 26-27, 1955
 - Federal relief for unemployed persons, and preparation of next Conference.
16. Federal-Provincial Conference (St. Laurent)
Ottawa, October 3-6, 1955
 - Fiscal relations, natural resources development, establishment of a federal-provincial Continuing Committee, health and welfare.
17. Dominion-Provincial Conference (St. Laurent)
Ottawa, March 9, 1956
 - Federal-provincial fiscal arrangements.
18. Dominion-Provincial Conference (Diefenbaker)
Ottawa, November 25-26, 1957
 - Hospital insurance, costs of assistance to persons in need, assistance to Atlantic provinces, fiscal matters.
19. Dominion-Provincial Conference (Diefenbaker)
Ottawa, July 25-27, 1960
 - Various tax matters including personal and corporate income taxes, equalization, indirect provincial sales tax, taxation of natural resources. Conditional grants and shared cost programs.
20. Dominion-Provincial Conference (Diefenbaker)
Ottawa, October 26-28, 1960
 - Federal-provincial fiscal arrangements.
21. Federal-Provincial Conference (Diefenbaker)
Ottawa, February 23-24, 1961
 - Federal-provincial fiscal arrangements.
22. Federal Provincial Conference (Pearson)
Ottawa, July 26-27, 1963
 - Municipal loan and development fund, Canada Pension Plan.

23. Federal-Provincial Conference (Pearson)
Ottawa, November 26-29, 1963
- Various subjects including state of the Canadian economy, conditional grants and shared cost programs, fiscal relations, Canada Pension Plan.
24. Federal-Provincial Conference (Pearson)
Québec City, March 31 - April 1, 1964
- Shared cost programs and fiscal arrangements, Canada Pension Plan, taxation, fiscal relations, loans to university students.
25. Federal-Provincial Conference (Pearson)
Charlottetown, August 31 - September 2, 1964
- Constitutional amendment.
26. Federal-Provincial Conference (Pearson)
Ottawa, October 14-15, 1964
- Constitutional amendment, Tax Structure Committee, off-shore mineral rights.
27. Federal-Provincial Conference (Pearson)
Ottawa, July 19-22, 1965
- Various subjects including Canada Assistance Plan, health services, economic development, Tax Structure Committee, transportation.
28. Federal-Provincial Conference (Pearson)
Ottawa, October 24-28, 1966
- Financing of higher education, federal-provincial fiscal arrangements.
29. Federal-Provincial Conference on Housing and Urban Development (Pearson)
Ottawa, December 11-12, 1967
- Housing and urban development.
30. Constitutional Conference (Pearson)
Ottawa, February 5-7, 1968
- Constitutional review. Recommendations of Royal Commission on B. & B.

31. Constitutional Conference
Ottawa, February 10-12, 1969 (Trudeau)
- Constitutional review.
32. Constitutional Conference
Ottawa, June 11-12, 1969 (Trudeau)
- Constitutional review.
33. Constitutional Conference
Ottawa, December 8-10, 1969 (Trudeau)
- Constitutional review.
34. Federal-Provincial Conference
Ottawa, February 16-17, 1970 (Trudeau)
- Economy, Western agriculture, pollution, Tax Structure Committee.
35. Constitutional Conference
Ottawa, September 14-15, 1970 (Trudeau)
- Constitutional review.
36. Federal-Provincial Conference
Ottawa, September 16, 1970 (Trudeau)
- Tax reform, agriculture, economic stabilization fund and other subjects.
37. Constitutional Conference
Ottawa, February 8-9, 1971 (Trudeau)
- Constitutional review, unemployment, northern resources.
38. Constitutional Conference
Victoria, June 14-16, 1971 (Trudeau)
- Constitutional review ("Victoria Charter").
39. Federal-Provincial Conference
Ottawa, November 15-17, 1971 (Trudeau)
- Economy, employment, fiscal arrangements, tri-level consultations.

40. Federal-Provincial Conference (Trudeau)
Ottawa, May 23-25, 1973
- Various subjects including social security system, health programs, post-secondary education, regional economic development, economy.
41. Federal-Provincial Conference of First Ministers on Energy (Trudeau)
Ottawa, January 22-23, 1974
- Energy matters.
42. Federal-Provincial Conference of First Ministers on Energy (Trudeau)
Ottawa, April 9-10, 1975
- Energy matters and state of the economy.
43. Federal-Provincial Conference of First Ministers (Trudeau)
Ottawa, June 14-15, 1976
- Federal-provincial fiscal arrangements.
44. Federal-Provincial Conference of First Ministers (Trudeau) ✓
Ottawa, December 13-14, 1976
- Fiscal arrangements and state of the economy.
45. Federal-Provincial Conference of First Ministers of the Economy (Trudeau)
Ottawa, February 13-15, 1978
- Economy and economic development.
46. Federal-Provincial Conference of First Ministers on the Constitution (Trudeau)
Ottawa, October 30, 31 and November 1, 1978
- Constitutional review.
47. Federal-Provincial Conference of First Ministers on the Economy (Trudeau)
Ottawa, November 27-29, 1978
- Economy and economic development.
48. Federal-Provincial Conference of First Ministers on the Constitution (Trudeau)
Ottawa, February 5-6, 1979
- Constitutional review.

49. Federal-Provincial Conference of First Ministers on Energy (Clark)
Ottawa, November 12, 1979
- Oil supply, pricing and use, energy pricing,
development conservation and self-sufficiency.
50. Federal-Provincial Conference of First Ministers on the Constitution (Trudeau)
Ottawa, September 8-13, 1980
- Constitutional review.
51. Federal-Provincial Conference of First Ministers on the Constitution (Trudeau)
Ottawa, November 2-5, 1981
- Constitutional review (agreement on patriation,
charter of rights and amending formula).
52. Federal-Provincial Conference of First Ministers on the Economy (Trudeau)
Ottawa, February 2-4, 1982
- Economic management and development.
53. Federal-Provincial Conference of First Ministers on Aboriginal Constitutional Matters (Trudeau)
Ottawa, March 15-16, 1983
- Aboriginal constitutional matters.
54. Federal-Provincial Conference of First Ministers on Aboriginal Constitutional Matters (Trudeau)
Ottawa, March 8-9, 1984
- Aboriginal constitutional matters including equality rights and aboriginal government.
55. First Ministers' Conference on the Economy (Mulroney)
Regina, February 14-15, 1985
- Economic development ("Regina Accord" establishing "Annual Conference of First Ministers").
56. First Ministers' Conference on Aboriginal Constitutional Matters (Mulroney)
Ottawa, April 2-3, 1985
- Aboriginal constitutional matters including aboriginal government and sexual equality rights.

57. Annual Conference of First Ministers
Halifax, November 28-29, 1985 (Mulro)
- Federal-provincial relations, economy and fiscal situation, trade, agriculture, fisheries, economic and social development.
58. Annual Conference of First Ministers
Vancouver, November 20-21, 1986 (Mulro)
- Economy and economic development, economic equality for women.
59. First Ministers' Conference on Aboriginal Constitutional Matters
Ottawa, March 26-27, 1987 (Mulro)
- Aboriginal constitutional matters including aboriginal government.
60. Meeting of First Ministers on the Constitution
Ottawa, June 3, 1987 (Mulro)
- Constitutional review ("1987 Constitutional Accord").
61. Annual Conference of First Ministers
Toronto, November 26-27, 1987 (Mulro)
- Economy and economic development.

ACCOPRESS®

NO. 2507

BFS - RED	BYS - YELLOW
BGS - BLACK	BAS - TANGERINE
BDS - GREY	BBS - ROYAL BLUE
BUS - BLUE	BXS - EXECUTIVE RED
BPS - GREEN	

SPECIFY NO. & COLOR CODE

ACCO CANADIAN COMPANY LTD.
TORONTO CANADA

